

University of Groningen

De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten

Allers, M.A.; Edzes, A.J.E.; Engelen, M.; de Geertsema, S.; Wolf, E.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. A., Edzes, A. J. E., Engelen, M., de Geertsema, S., & Wolf, E. (2013). *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*. COELO.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten

Maarten Allers
Arjen Edzes
Mirjam Engelen
Bieuwe Geertsema
Susanne de Visser
Eva Wolf



rijksuniversiteit
 groningen



COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten

Maarten Allers
Arjen Edzes
Mirjam Engelen
Bieuwe Geertsema
Susanne de Visser
Eva Wolf

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport 13-6

2013

ISBN 978-90-76276-86-1

© COELO, Groningen, 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Voorwoord	7
1. Samenvatting en conclusies	8
1.1. Aanleiding onderzoek.....	8
1.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Opzet van het onderzoek	9
1.4. Theoretisch kader	9
1.5. Uitkomsten	10
1.6. Aanbevelingen.....	14
2. Inleiding.....	16
2.1. Aanleiding.....	16
2.2. Beleidsmatige inkadering	18
2.3. Onderzoeksvragen	23
2.4. Opzet van het onderzoek	24
2.5. Leeswijzer.....	26
3. Theoretisch kader.....	27
3.1. Inleiding.....	27
3.2. Elementen van sturingsrelaties	27
3.3. Sturing van individueel gedrag	29
3.4. Sturen van organisaties.....	33
3.5. Implicaties en operationalisering	37
4. Inventarisatie rekenkamerrapporten WWB.....	40
4.1. Inleiding.....	40
4.2. Uitkomsten inventarisatie	40
4.3. Conclusies.....	42
5. Casestudies	43
5.1. Inleiding.....	43
5.2. Aanpak	43
5.3. Wie zijn de actoren?	44
5.4. Wat zijn de keuzemogelijkheden?	47
5.5. Hoe lopen de informatiestromen?	52
5.6. Wat zijn de kosten en baten?	54

5.7. Barrières voor de financiële prikkel.....	59
5.8. Conclusie	63
6. Kwantitatieve analyse	66
6.1. Inleiding.....	66
6.2. Methode	68
6.3. Uitkomsten	73
6.4. Conclusies.....	81
Appendix 1. Gevoeligheidsanalyse	83
Appendix 2. Inwonersgrenzen en soort budgettering	85
Samenstelling klankbordgroep	86

Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uitgevoerd door COELO, Panteia en de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen (FRW) van de Rijksuniversiteit Groningen. Aan het onderzoek namen de volgende mensen deel:

Maarten Allers (COELO; projectleider, theoretisch kader, kwantitatieve analyse, eindrapport)

Arjen Edzes (FRW; theoretisch kader)

Mirjam Engelen (Panteia; casestudies)

Bieuwe Geertsema (COELO; inventarisatie rekenkameronderzoeken)

Susanne de Visser (Panteia; casestudies)

Eva Wolf (Panteia; casestudies)

Vanuit ministerie van SZW is dit onderzoek begeleid door Bas de Ruijter (projectleider), John Zevenbergen en Maarten van Woerden.

De onderzoekers danken de leden van de klankbordgroep (zie bijlage) en de betrokkenen bij de opdrachtgever voor hun opmerkingen en hun commentaar op een eerdere versie van dit rapport. Eventuele resterende onvolkomenheden komen voor rekening van de onderzoekers.

1. Samenvatting en conclusies

1.1. Aanleiding onderzoek

Een belangrijk onderdeel van de Wet Werk en Bijstand (WWB) is het financiële arrangement dat zo is ingericht dat het gemeenten een financiële prikkel geeft om de bijstandslasten zoveel mogelijk te beperken. Deze financiële prikkel bestaat eruit dat gemeenten een lumpsum budget krijgen voor het inkomensdeel van de WWB. Wanneer zij hieraan niet genoeg hebben om hun uitkeringslasten te bekostigen moeten zij zelf geld toeleggen. Wanneer zij eraan overhouden mogen zij het overschot naar eigen goeddunken besteden.

Na de invoering van deze systematiek in 2004 is het aantal bijstandsuitkeringen inderdaad aanzienlijk gedaald, zij het dat de economische recessie daarna weer voor een stijging zorgde.¹ Er zijn sterke aanwijzingen dat de financiële prikkel die is ingebouwd in de bekostiging van de WWB tot een vermindering heeft geleid van de bijstandslasten. Naar de manier waarop deze prikkel in de praktijk van individuele gemeenten uitwerkt is voor zover bekend echter geen onderzoek gedaan. Dit onderzoek is erop gericht meer inzicht te krijgen in de doorwerking van de prikkel van de WWB *binnen* gemeenten, zodat naast de bevinding dat de prikkel werkt ook meer duidelijk wordt over de manier waarop de prikkel werkt.

1.2. Onderzoeksvragen

Dit onderzoek moet de vraag beantwoorden op welke manier de financiële prikkel die onderdeel is van het bestuurlijke arrangement van de WWB doorwerkt binnen gemeenten. Is de budgettering van invloed op het handelen en de beleidskeuzes? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn mogelijke randvoorwaarden voor een effectieve doorwerking?

We kunnen deze onderzoeksvraag op de volgende manier uitsplitsen:

1. In welk theoretisch kader kunnen de sturingsarrangementen en de relaties tussen de relevante actoren worden beschreven? Wat is hierover al bekend uit eerder onderzoek?
2. Op welke manier werkt de prikkel in de praktijk door in de gemeentelijke organisatie tot aan beleid en uitvoering? Met andere woorden, hoe wordt er gestuurd, hoe wordt de prikkel ervaren en wat is de rol van bestuurders, management en uitvoerders? Wat kan financiële prikkels beperken?
3. Wat is de invloed van het optreden van overschotten of tekorten op WWB-budgetten, of van algemene financiële krapte, op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven van afzonderlijke gemeenten?

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). Monitor Arbeidsmarkt, april 2013. Den Haag.

1.3. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende fasen:

1. Opstellen theoretisch kader en desk research naar beschikbare informatie
2. Casestudies bij afzonderlijke gemeenten of samenwerkingsverbanden
3. Kwantitatief onderzoek naar randvoorwaarden voor een effectieve prikkelwerking

Het theoretische kader geeft aan wat de beschikbare literatuur ons leert over de werking van financiële prikkels. Op basis van het theoretische kader is het analyseschema opgesteld dat we hebben gebruikt voor onze casestudies, maar ook voor een inventarisatie van eerder onderzoek op dit terrein. De WWB is op lokaal niveau namelijk onderwerp geweest van diverse onderzoeken door lokale rekenkamers.

Via tien casestudies bij afzonderlijke gemeenten onderzochten we de mechanismen die *binnen* de gemeenten werkzaam zijn. Welke actoren zijn van belang, wat zijn hun keuzemogelijkheden, over welke informatie beschikken zij, wat levert bepaald gedrag hen op en welke barrières beperken de doorwerking van de financiële prikkel die uitgaat van de financiering van de WWB? Deze vragen zijn niet te beantwoorden via kwantitatief onderzoek aan de hand van statistische bestanden of telefonische vragenlijsten. Ze vereisen een diepgaand inzicht in de processen van gemeenten – op het niveau van politiek, management en uitvoering – en de output die het gevolg is van deze processen. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden hebben we daarom een casebenadering toegepast.

Op basis van tien casestudies kan echter geen representatief beeld worden geschetst. Bovendien is het niet altijd mogelijk meningen van gesprekspartners te scheiden van feiten. Daarom zijn de belangrijkste uitkomsten uit de casestudies getoetst door middel van een kwantitatieve analyse onder alle gemeenten van de relatie tussen financiële ruimte enerzijds en bijstandsuitgaven anderzijds. Zo is nagegaan in hoeverre de uitkomsten kunnen worden veralgemeniseerd. De onderzoeksvragen in dit onderdeel zijn:

1. Wat is de invloed van het optreden van overschotten of tekorten op WWB-budgetten op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven van afzonderlijke gemeenten?
2. Wat is de invloed van gemeente-brede financiële krapte op de ontwikkeling van hun bijstandsuitgaven?

Casestudies en kwantitatief onderzoek vullen elkaar dus aan. Via casestudies gaan we bij een beperkt aantal gemeenten de diepte in om te achterhalen welke mechanismen een rol spelen bij de doorwerking van de financiële prikkel. Via het kwantitatieve onderzoek kijken we bij de gehele populatie in hoeverre mogelijke beperkingen aan de prikkelwerking inderdaad een rol spelen.

1.4. Theoretisch kader

Het bestuurlijke arrangement van de WWB veronderstelt dat gemeenten invloed hebben op de ontwikkeling van hun bijstandsvolume en als een gevolg daarvan de bijstandslasten. Het arrangement is in essentie een sturingsrelatie die erop is gericht gemeenten maximaal te prikkelen om deze invloed te effectueren.

Om bij deze studie de goede vragen te kunnen stellen onderzoeken we daarom eerst welke elementen van belang zijn bij het analyseren van sturingsrelaties. Het gaat om de volgende vragen: welke actoren spelen een rol? Wat zijn hun keuzemogelijkheden? Welke informatie hebben zij? En wat levert bepaald gedrag hen op in termen van beloning of straf?

Met de bovenstaande elementen kan een sturingsrelatie worden beschreven. De uitkomsten van een bepaald sturingsarrangement hangen af van de mate waarin actoren zich *laten* sturen. Dat is afhankelijk van hun motivatie, en van de manier waarop zij beslissingen nemen, ofwel de mate van rationaliteit.

Motivatie kan intrinsiek of extrinsiek zijn. Intrinsieke motivatie bestaat onafhankelijk van beloning of straf, en komt voort uit bijvoorbeeld belangstelling, nieuwsgierigheid, altruïsme of idealisme. Extrinsieke motivatie is het gevolg van externe invloeden, vaak (de verwachting van) straf of beloning, en bestaat slechts zolang als die externe invloeden blijven bestaan. De financiële prikkel van de bijstandsfinanciering richt zich op het creëren van extrinsieke motivatie.

De vertaling van motivatie in gedrag hangt vervolgens af van de manier waarop mensen beslissingen nemen. Dat wordt vaak vertaald met het begrip 'rationaliteit'. We verkennen een aantal mechanismen die er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen geneigd zijn hun beslissingen af te laten hangen van wat als status quo wordt beschouwd, zodat een meevallend verlies als succes kan worden gevierd.

Ten slotte bespreken we de problemen die voortvloeien uit de splitsing van beslissingsbevoegdheden die binnen en tussen organisaties bestaan. Het financiële arrangement van de WWB is opgezet om een van deze problemen, de aanwezigheid van asymmetrische informatie, op te lossen. Het Rijk kan moeilijk beoordelen hoe serieus een gemeente zijn best doet om de bijstandsafhankelijkheid te verminderen. Dit geeft gemeenten ruimte: zij kunnen zich minder inspannen dan de opdrachtgever zou wensen. Verondersteld wordt dat de doeleinden van de gemeenten slechts ten dele overeenkomen met die van de opdrachtgever. Met andere woorden, er wordt van uitgegaan dat er onvoldoende intrinsieke motivatie bestaat. Door financiële prikkels wordt getracht belangen op één lijn te krijgen. Gemeenten moeten er zo zelf belang bij krijgen te streven naar wat de opdrachtgever wil bereiken. Door de budgettering van uitkeringslasten ligt de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente die er als gevolg daarvan belang bij heeft zich in te spannen. Die draait nu immers zelf op voor tekorten. Monitoring is zo niet nodig.

1.5. Uitkomsten

De uitkomsten van de casestudies, de kwantitatieve analyse en de inventarisatie van rekenkameronderzoeken worden hier in samenhang besproken.

Sturingsorganisatie

Uit de casestudies blijkt dat actoren uit de politiek, het management en de uitvoering een rol spelen in de sturing op de bijstandslasten. Politieke actoren zijn de wethouder Sociale Zaken (met soms aanvullend: de wethouder Financiën) en de Raad. Met uitvoerende actoren doelen we op de consultants Werk & Inkomen en soms (afhankelijk van de situatie) op hun teamleiders. Met

het management bedoelen we het afdelingshoofd Werk & Inkomen, maar binnen kleinere gemeenten kunnen ook teamleiders als managers fungeren.

Binnen gemeenten is het management probleemeigenaar als het gaat om de sturing op de bijstandslasten. In de eerste plaats geeft het management de prikkel door richting de uitvoering door middel van informatieverstrekking en via concrete sturing. Dat laatste gebeurt via afspraken die in de ene gemeente veel concreter en meetbaarder zijn dan in de andere. Ook de mate waarin medewerkers op het voldoen aan de afspraken worden aangesproken verschilt. In de tweede plaats informeert het management de politiek over de bijstandslasten in relatie tot het budget.

De wethouder stuurt het management aan door prestatieafspraken te maken en door managers meer of minder aan te spreken op hun verantwoordingsplicht. De wethouder informeert de Raad op gezette tijden, en vaker in geval van problemen. In dat laatste geval neemt de Raad ook vaak zelf het initiatief door kritische vragen te stellen. Zolang er geen tekorten optreden of dreigen blijft de Raad doorgaans op afstand.

Doorwerking prikkel

Dat gemeenten bij de bijstandsverlening een financiële prikkel voelen blijkt wel uit het feit dat financiële overwegingen in alle geïnterviewde rekenkameronderzoeken de reden vormden om het onderzoek uit te voeren. De mate waarin de prikkel alle actoren (politiek, management en politiek) *binnen* de gemeentelijke organisatie bereikt, hangt af van de manier waarop de sturingsrelaties zijn ingericht. We onderscheiden hierbij drie dimensies: 'keuzemogelijkheden', 'informatiestromen' en 'kosten en baten'. Uit de casestudies leiden we het volgende af:

Keuzemogelijkheden. De doorwerking van de prikkel binnen gemeenten is om te beginnen sterker wanneer mensen in de uitvoering over concrete beleidsinstrumenten beschikken zodat ze ook daadwerkelijk kunnen sturen op reductie van de bijstandslasten. Ontbreken die dan leidt een prikkel slechts tot een gevoel van machteloosheid. In de tweede plaats stuurt de politiek het management sterker aan bij een nieuw of dreigend tekort, dan bij een overschot of een langdurig tekort. In dat laatste geval gaat men er na verloop van tijd vaak van uit dat de oorzaak buiten de eigen invloedssfeer ligt. Ten slotte werkt de prikkel minder goed door wanneer de bijstand bij een ISD is ondergebracht, omdat de politiek dan moeilijker kan ingrijpen.

Informatie. De doorwerking van de prikkel is sterker binnen gemeenten waar uitvoerders weten dat er een financiële noodzaak is om sterk te sturen op reductie van de bijstandspopulatie. Niet in alle gemeenten wordt de werkvloer hiervan op de hoogte gehouden. Bovendien is de prikkel sterker wanneer men, bijvoorbeeld als gevolg van monitoring en evaluatie, weet wat wél werkt om de bijstandslasten te reduceren en wat niet werkt. Uit de inventarisatie van rekenkamerrapporten komt naar voren dat informatievoorziening vaak gebrekkig is. Vaak is bijvoorbeeld weinig bekend over de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten, en sluiten cliëntvolgsystemen niet goed aan bij de informatiebehoefte op de werkvloer.

Kosten en baten. De doorwerking van de prikkel is sterker binnen gemeenten waar concrete en meetbare prestatieafspraken zijn gemaakt tussen het management en de politiek en tussen de uitvoering en het management. Dat geldt vooral wanneer er ook daadwerkelijk consequenties worden verbonden aan het niet nakomen van die afspraken. Interessant is dat in slechts de helft van de geïnterviewde rekenkameronderzoeken kwantitatieve doelstellingen zijn

aangetroffen ten aanzien van de bijstandslasten of het bijstandsvolume. Verder blijken wethouders sterker te sturen op reductie van de bijstandslasten wanneer er een tekort is. Vergroting van een overschot levert weinig 'applaus' op terwijl het optreden van een tekort hem of haar wel problemen oplevert. Hetzelfde geldt voor managers en medewerkers van de afdeling Werk & Inkomen. Ten slotte werkt de prikkel minder sterk door wanneer de gemeente deelneemt aan een ISD waarbinnen de tekorten en de overschotten van de deelnemende gemeenten worden verevend.

Prikkelervaring en reactie

Uit de casestudies blijkt dat drie situaties ertoe kunnen leiden dat betrokkenen uit management, politiek of uitvoering de prikkel coderen als probleem in plaats van als kans:

1. Bij een gepercipieerd gebrek aan mogelijkheden om zelf iets te doen om de bijstandslast te beheersen. Wanneer actoren niet weten met welke maatregelen ze hun bijstandsinstream kunnen reduceren of hun bijstandsuitstroom kunnen vergroten, hebben ze niet het gevoel 'in control' te zijn over de eigen bijstandslasten.
2. Wanneer men geen verband ziet tussen eigen inspanningen en tekorten of overschotten op het inkomensdeel. Dit kan komen doordat het saldo op het inkomensdeel niet alleen afhangt van de gemeentelijke inspanning, maar ook van het exogeen bepaalde budget.
3. Wanneer doelstellingen van het management botsen met de intrinsieke motivatie van uitvoerenden. Dergelijke conflicten ontstaan wanneer uitvoerenden ook minder kansrijke uitkeringsontvangers willen begeleiden terwijl het beleid is gericht op het helpen van de meest kansrijken.

Codering van de prikkel als probleem in plaats van kans gaat vaak samen met een gevoel van machteloosheid. Dat kan optreden als het ondanks allerlei inspanningen niet lukt om een tekort op het inkomensdeel weg te werken. Dit belet onze gesprekspartners in de casestudygemeenten naar eigen zeggen niet om te blijven proberen de bijstandslasten te beperken. Dit wordt echter meer als schadebeperking gezien.

Of machteloosheidsgevoelens resulteren in een minder succesvolle uitvoering van de bijstand kan op basis van de casestudies niet worden vastgesteld. In de kwantitatieve analyse vinden wij echter geen aanwijzingen dat meerjarige tekorten ontmoedigend werken. Er is namelijk geen verschil tussen het effect van een eenjarig tekort en dat van een meerjarig tekort op het inkomensdeel. Beide hebben een gunstig effect op de bijstandslasten in het jaar erna.

Prikkelt tekort meer dan overschot?

In algemene zin blijkt uit onze kwantitatieve analyse dat het hebben van overschotten of tekorten op het bijstandsbudget inderdaad van invloed is op de ontwikkeling van de bijstandslasten. In gemeenten die als gevolg van een ruimer budget een overschot boeken op het inkomensdeel hebben de bijstandslasten zich een jaar later substantieel ongunstiger ontwikkeld dan in andere gemeenten. Anderzijds leidt een tekort tot een gunstiger ontwikkeling van de bijstandslasten in het jaar erna. Dit bevestigt de uitkomst van de casestudies dat een tekort meer prikkelt dan een overschot. Managers, uitvoerders en wethouders geven aan dat een tekort wel negatieve gevolgen voor hen heeft, maar een overschot nauwelijks positieve gevolgen omdat dit elders binnen de gemeente wordt besteed.

Ook de omvang van het overschot of het tekort blijkt van belang. Hiervoor kijken we in de kwantitatieve analyse naar veranderingen in het saldo op het inkomensdeel die veroorzaakt zijn door veranderingen in het budget. Hoe gunstiger dit saldo zich ontwikkelt, hoe minder gunstig de ontwikkeling van de bijstandslasten in het jaar erna (en vice versa). De prikkelwerking is blijkbaar niet voor alle gemeenten even sterk. Hoe meer ruimte in het budget, hoe kleiner de financiële prikkel.

De tweede onderzoeksvraag voor de kwantitatieve analyse betreft het mogelijke effect van financiële krapte op de gemeentebegroting op de hoogte van de bijstandslasten. Een dergelijk effect vinden wij niet.

Welke barrières bestaan er binnen gemeenten in de doorwerking van de prikkel?

Kort samengevat komt het sturingsarrangement binnen de gemeentelijke organisatie op het volgende neer. Het management is probleemeigenaar en voelt de prikkel het sterkst. Vervolgens beslist het management over de keuzemogelijkheden, de informatie en de kosten en baten die ze doorgeeft aan de uitvoering. De politiek kan deze beslissing beïnvloeden door het management meer of minder ter verantwoording te roepen en door concrete of minder concrete prestatieafspraken te maken. Op zijn beurt beslist het management welke informatie aan de wethouder en aan de Raad wordt doorgegeven en wanneer.

Uit onze resultaten kan worden afgeleid dat er enkele barrières bestaan die kunnen verhinderen dat de prikkel overal in de gemeentelijke organisatie (management, politiek en uitvoering) onverminderd doordringt. Ook zijn er omstandigheden die voorkomen dat de prikkel positief (als kans) wordt ervaren, maar negatief, als probleem.

De volgende barrières kunnen verhinderen dat de prikkel om te sturen op de bijstandspopulatie overal in de gemeentelijke organisatie wordt gevoeld:

1. Wanneer er geen heldere afspraken zijn gemaakt met het ambtelijk apparaat over te leveren inspanningen of resultaten, kan de politiek kan het ambtelijk apparaat niet goed ter verantwoording roepen.
2. De politiek roept het ambtelijk apparaat maar beperkt ter verantwoording over de geleverde inspanningen of resultaten wanneer de gemeente geen tekort heeft en de politiek dus geen 'probleem' ziet. Tekorten blijken dan ook meer te prikkelen (een gunstiger effect te hebben op het saldo van het inkomensdeel) dan overschotten.
3. Uit de casestudies blijkt dat de prikkel voor de politiek om sterker te sturen op reductie van de bijstandslasten afzwakt naarmate tekorten zich meerdere jaren achter elkaar voordoen. De kwantitatieve analyse laat echter zien dat dit zich niet vertaalt in een kleiner effect van meerjarige tekorten op het saldo van het inkomensdeel.
4. Wanneer de uitvoering is ondergebracht bij een ISD is het voor de politiek moeilijker om bij te sturen. Daar komt bij dat in sommige ISD-en de overschotten en tekorten van de deelnemende gemeenten worden gedeeld. Op het niveau van de deelnemende gemeenten verwatert dan de financiële prikkel.
5. Medewerkers uit de uitvoering hebben soms maar beperkt zicht op de inspanningen of de resultaten die van hen verwacht worden, of worden hierop maar beperkt aangesproken.
6. Medewerkers uit de uitvoering weten soms niet dat het financieel noodzakelijk is om te sturen op reductie van de bijstandslasten.

7. Medewerkers uit de uitvoering beschikken soms maar beperkt over concrete instrumenten, in de vorm van specifiek beleid, om de bijstandspopulatie te reduceren.
8. Medewerkers uit de uitvoering hebben soms te weinig kennis over wat wel werkt om de bijstandslasten te reduceren en wat niet.

Door barrières op te ruimen kan de doorwerking van de financiële prikkel binnen gemeentelijke organisaties worden bevorderd. Daarmee worden de randvoorwaarden gecreëerd voor een positief effect van de beleids- en sturingsarrangementen in kwestie in de vorm van verminderde bijstandslasten.

1.6. Aanbevelingen

Uit de onderzoeksresultaten kunnen enkele aanbevelingen worden gedestilleerd waarmee de prikkelwerking kan worden versterkt.

Voor gemeenten

Maak concrete en meetbare afspraken en houdt elkaar daaraan

Zorg dat iedereen weet wat er van hem of haar wordt verwacht. Ga systematisch na wat daarvan terecht komt, en onderneem zo nodig actie.

Geef de uitvoering gereedschap mee

Zorg dat de mensen in de frontlinie een goed gevulde gereedschapskist hebben. Zij moeten kunnen inspelen op de grote variëteit in cliënten. Prikkelen heeft weinig zin wanneer men die prikkel niet kan omzetten in effectieve actie. De effectiviteit van het afzonderlijke beleidsinstrumenten kan van gemeente tot gemeente verschillen en moet systematisch worden gemonitord.

Neem de informatievoorziening serieus

De uitvoering moet het weten als tekorten tot een grotere inspanning nopen. Ook moeten zij weten welke instrumenten zij in welke gevallen het beste kunnen inzetten. De politiek moet niet alleen bij problemen worden geïnformeerd maar op een structurele manier. De Raad moet duidelijk maken welke informatie hij nodig heeft om de bijstandverlening systematisch te kunnen volgen.

Stuur niet alleen bij tekorten, maar ook bij overschotten

De politiek moet niet afwachten tot het misloopt. Zorg voor een consequente sturing van het ambtelijke apparaat, ook in goede tijden.

Niet alleen straffen, ook belonen

Uitvoerders, managers en wethouders geven aan dat een tekort wel tot 'straf' leidt, maar dat overschotten al snel als 'normaal' worden gezien en de betrokkenen weinig opleveren. Daarmee dreigt de helft van de prikkel weg te vallen.

Voor de rijksoverheid

Zorg voor een adequaat verdeelsysteem

Overschotten op het inkomensdeel moeten verdiend zijn, anders gaat valt de prikkel weg.
Tekorten moeten met goed beleid zijn te voorkomen of weg te werken, anders raken betrokkenen gedemotiveerd.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

Het bestuurlijke arrangement van de Wet werk en bijstand - ingevoerd in 2004 - geldt als een voorbeeld voor moderne bestuurlijke relaties tussen het Rijk en de lagere overheden. De kern van het arrangement bestaat uit het overdragen van bevoegdheden van rijksoverheidstaken aan gemeenten onder gelijktijdige overheveling van financiële verantwoordelijkheid (budgettering) en beleidsruimte. Zowel de achterliggende gedachte als een beoordeling van de werking zijn kernachtig weergegeven in de evaluaties die in 2007 en 2008 in opdracht van het Ministerie van SZW zijn verschenen.

'Kern van de overwegingen bij de totstandkoming van de WWB (ofwel de beleidstheorie van de WWB) is de noodzaak om gemeenten meer verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het bijstandsvolume te geven. Dit gebeurt door middel van de verschuiving van financiële verantwoordelijkheid naar gemeenten (decentralisatie) gekoppeld aan de verruiming van de gemeentelijke beleidsruimte (deregulering). Deze verschuiving moet leiden tot effectief beleid dat meer dan voorheen gericht is op werk boven inkomen. De evaluatie van de WWB laat zien dat de beleidstheorie *in principe* adequaat is. De cultuuromslag richting werk boven inkomen die in het afgelopen decennium bij gemeenten is ingezet, is door de WWB *in een stroomversnelling* gekomen, met in ieder geval voorlopig, navenante resultaten.'²

Ook de landelijke evaluatie van de verdeelsystematiek van de Wet Werk en Bijstand leidde in 2008 tot een positieve conclusie:

'De bestuurders zijn unaniem positief over de werking van het arrangement. Vooral de grotere eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid, de financiële prikkel en het onderscheid tussen het werkdeel en inkomensdeel worden geprezen. Het gevolg is dat gemeenten streven naar een *grotere* effectiviteit van hun sociale dienst, maatregelen treffen die instroombeperkend en uitstroombevorderend zijn en een *scherpere* afweging maken bij de inkoop van re-integratietrajecten. Er is bij de bestuurders dan ook geen twijfel: de prikkelwerking die van het bestuurlijk arrangement uit gaat heeft een overtuigend effect op de volumereductie'.³

De kwantitatieve doorlichtingen en econometrische effectschattingen bevestigen deze uitkomsten.⁴

² Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen & W. Trommel (2007). Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen rijk en gemeenten. Utrecht: Meccano i.s.m. de Universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek, p. 14.

³ Berkhout, P., N. Niessen, W. Etty, R. van Lustgraaf & A. Op het Veld (2008). Evaluatie Verdeelmodel Wet werk en bijstand. Amsterdam: SEO/AEF, p. 5.

⁴ Zie onder meer: Allers, M.A. & Toolsema, L.A. (2012), Doelmatige financiering van de bijstand, ESB, 17 augustus, blz. 466-469; Edzes, A.J.E. (2011), Werken naar Vermogen: invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt, TPE, 5 (4), pp. 64-81; Es, F. van (2010), Invloed WWB op gebruik bijstand, Den Haag, CPB. Kok, L.,

Er zijn weinig beleidsterreinen waar zoveel beleidsevaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden als de in- en uitvoering van de WWB. Deze literatuur kan grofweg worden onderverdeeld in onderzoeken naar:

1. De financiële (verdeel)systematiek inclusief de plausibiliteit van effecten;⁵
2. Effectiviteits- en efficiencyonderzoek, zowel kwantitatief als kwalitatief, zowel theoretisch als empirisch;⁶
3. Effectiviteits- en efficiency onderzoek naar effecten van re-integratie en bijstandsbeleid.⁷

Het beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt is dat grosso modo het sturingsarrangement van de WWB (budgettering, deregulering, de-rapportage en facilitering) heeft bijgedragen aan een effectievere en efficiëntere uitvoering van de WWB door gemeenten. Een minder duidelijk beeld ontstaat van *wat* hieraan precies heeft bijgedragen.

Dat het lastig is de werking van de prikkel van de WWB te benoemen blijkt wel uit de kwalitatieve studies die in evaluatieve zin zijn uitgevoerd en die melding maken van 'cultuurverandering', 'resultaatverbetering' en 'professionalisering' die zouden hebben plaatsgevonden.⁸ Even talrijk zijn de studies die wijzen op (forse) verbeterpunten in de sfeer van bestuurlijke slagvaardigheid, de betrokkenheid van de gemeenteraad, (klant)dienstverlening, informatiesystemen en vakmanschap, en die juist het tegenbeeld oproepen.⁹ Zeker in de kwalitatieve beoordeling lijkt

Groot, I. en Güler, D., 2007, Kwantitatief effect WWB, Amsterdam, SEO. Stegeman, H. en Vuren, A. van, 2006, Wet Werk en Bijstand: eerste kwantificering van effecten, Den Haag, CPB.

⁵ Zie voor recent overzicht: Hekelaar, M. et al. (2012), Verkenning Verdeelmodel WWB Inkomensdeel 2014. Berenschot.

⁶ Zie onder meer: Allers, M.A. & Toolsema, L.A. (2012), Doelmatige financiering van de bijstand, ESB, 17 augustus, blz. 466-469; Edzes, A.J.E. (2011), Werken naar Vermogen: invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt, TPE, 5 (4), pp. 64-81; Es, F. van (2010), Invloed WWB op gebruik bijstand, Den Haag, CPB; Edzes, A.J.E. (2010), Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten, Maastricht, Shaker Publishing; Bosselaar, H. et al. (2007), Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en Gemeenten, Utrecht, Meccano i.s.m. Universiteit Twente en BSZ beleidsonderzoek; Bunt, S. et al. (2007), De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Tweede kwalitatief onderzoek in het kader van de evaluatie van de WWB, Leiden, Research voor Beleid.

⁷ Zie onder meer: Broersma, L., Edzes A.J.E. & Dijk, J. van (2012), Have Dutch municipalities become more efficient in managing the costs of social assistance dependency? Journal of Regional Science. In print.

⁸ Zie onder meer: Ter Bogt (2008a), *ibid.*; Bunt, S., Groot, I. en Kemper D.R. (2007). De WWB gewogen: gemeenten aan het woord. Een onderzoek in het kader van de evaluatie van de WWB. Leiden: Research voor Beleid; Blommesteijn, M. et al. (2005). Gemeenten en de WWB 1; Geprikkeld tot werken. Amsterdam: Regioplan.

⁹ Zie onder meer: Commissie Westerlaken (2012) Goed benut, goed gestuurd. Den Haag; Inspectie voor Werk en Inkomen (2013). Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid. Den Haag; IWI; Inspectie voor Werk en Inkomen (2011). De keten volgt klanten: toepassing van klantvolgsystemen in het domein van werk en inkomen. Den Haag; IWI; Inspectie voor Werk en Inkomen (2011), Cliënt centraal: programmarapportage dienstverlenende overheid. Den Haag; IWI.

het glas of halfvol of halfleeg te zijn. We kunnen wel vaststellen dat gemeenten efficiënter zijn geworden, maar het blijkt lastig aan te wijzen wat dat heeft veroorzaakt.¹⁰

Het maatschappelijke draagvlak van het bestuurlijke arrangement is desalniettemin verminderd.¹¹ Daar zijn verschillende redenen voor.

1. Het achterblijven van het macrobudget bij de feitelijke bijstandsuitgaven in de jaren 2007-2011 als gevolg van de toenmalige bestuursafspraken tussen Rijk en gemeenten. Dit zette de uitvoering onder druk en riep de vraag op naar haalbaarheid van voorgenomen taakstellingen in relatie tot de financiële risico's in tijden van neerwaartse conjunctuur;
2. De terugkerende twijfels over de plausibiliteit van de relatie tussen de ex ante financiële herverdeel-effecten en ex post overschotten en tekorten enerzijds en de inspanningen van gemeenten anderzijds;
3. De toenemende complexiteit van te decentraliseren regelingen en budgetten in relatie tot de beïnvloedbaarheid van de daaraan verbonden gemeentelijke uitgaven.

De problematiek raakt kortom een fundamentele discussie over (veronderstellingen over):

1. Sturingsrelaties tussen Rijk en lagere overheid, en
2. Sturingsrelaties binnen gemeentelijke organisaties en uitvoeringsorganen.

2.2. Beleidsmatige inkadering

Van declaratiestelsel naar financiële prikkel

Tot aan het midden van de jaren negentig werden verschillen in gemeentelijke bijstandsuitgaven geweten aan niet door gemeenten te beïnvloeden regionale omstandigheden waarvoor gemeenten via een declaratiesysteem schadeloos moesten worden gesteld. Gemeenten droegen zelf slechts tien procent van de bijstandslasten; de rest werd door het Rijk gedragen. Pas vanaf de invoering van het zogenaamde Fonds voor Werk en Inkomen in 2001 werden de bijstandsuitgaven voor het eerst gebudgetteerd. Deze budgettering had betrekking op 25 procent van de bijstandslasten. Voor de overige 75 procent bleef een declaratiesysteem bestaan. Met ingang van de WWB in 2004 werden de bijstandsmiddelen voor 100 procent gebudgetteerd (voor details zie appendix 2 van hoofdstuk 6).

De WWB kent een lange voorgeschiedenis met een fundamentele bestuurlijke discussie over de mate waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van bijstandsafhankelijkheid. Bij een situatie waarin bijstandsafhankelijkheid als een door gemeenten niet te beïnvloeden fenomeen wordt gezien past een declaratiestelsel. Gemeenten voeren immers een rijksregeling uit, en zijn niet verantwoordelijk voor de kosten. Dat niet 100 maar 90 procent van de

¹⁰ Edzes (2010), *ibid.*

¹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) Kamerbrief Afgeronde onderzoeken en actualiteiten m.b.t. financiering WWB. Den Haag; Hekelaar, M., Baan, A., Herpen, T. van en Wenneker, A. (2012) Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014. Berenschot.

bijstandslasten kon worden gedeclareerd gaf overigens aan dat een (zeer beperkte) gemeentelijke invloed niet geheel werd uitgesloten.

De discussie over de gemeentelijke verantwoordelijkheid kwam op gang als reactie op verschillende onderzoeken die tekortkomingen in het stelsel van werk en inkomen zichtbaar hadden gemaakt. Dit betreft de parlementaire enquête naar de arbeidsongeschiktheidswetgeving (commissie Buurmeijer), de evaluatie van de arbeidsvoorzieningswet van 1991 (commissie Van Dijk), de onderzoeken naar de bijstandspraktijk (commissie Van der Zwan en de commissie Doelman-Pel) en het WRR-rapport 'Belang en Beleid' van 1994.¹² Vooral de laatste wees op het geringe 'existentiële belang' dat lagere overheden, uitvoeringsorganen en gevalsbehandelaars hadden bij een effectieve en efficiënte uitvoering van de sociale zekerheid. De Onderzoekscommissie Toepassing ABW (Commissie Van der Zwan) concludeerde in 1993 dat verschillen in bijstandsafhankelijkheid tussen gemeenten te herleiden waren tot verschillen in naleving en handhaving van rijksregels. De commissie concludeerde dat de uitvoeringspraktijk rondom de bijstandsverlening 'een onbeheerst proces' was geworden, waarin vanuit het oogpunt van wetshandhaving een onverantwoorde uitvoeringscultuur was ontstaan.¹³ Er was geen controle aan de poort, de activerende werking was gebrekkig en er was sprake van bijstandsfraude. De toezichtstructuur schoot tekort.

De veronderstelling vatte post dat gemeenten wel degelijk invloed kunnen uitoefenen op de omvang van de bijstandslasten in hun gemeente.¹⁴ Gemeentelijke en regionale verschillen in bijstandsafhankelijkheid zijn voor een deel te herleiden naar verschillen in beleidsuitvoering en efficiency van handelen. Een betere sturing op de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering zou, gegeven de bestaande regels en beleidsaanpak, tot een doelmatiger uitvoeringspraktijk leiden.

De redenering die wordt gevolgd is aan de hand van figuur 1 inzichtelijk te maken. De verschillen tussen gemeenten kunnen worden verklaard aan de hand van een set van exogene variabelen waarvan verondersteld wordt dat deze een invloed hebben op het bijstandsvolume of -uitgaven maar waarop gemeenten geen (directe) invloed hebben. Het niet verklaarde deel, het zogenaamde residu, wordt de potentiële beleidsruimte genoemd. Deze kan worden verdeeld in een efficiencycomponent en een component van gemeentelijk beleid.¹⁵

¹² Commissie Evaluatie Arbeidsvoorziening (Commissie Van Dijk) (1995); Enquêtecommissie parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (Commissie Buurmeijer) (1993); Onderzoekscommissie Toepassing Abw (Commissie Van der Zwan) (1993); Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid (1994).

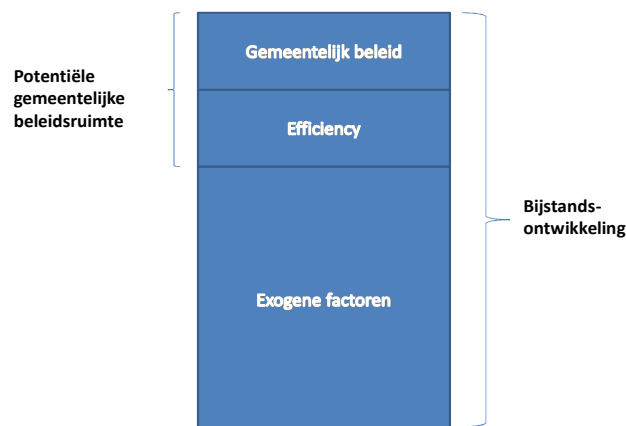
¹³ Onderzoekscommissie Toepassing Abw (Commissie Van der Zwan) (1993). Het recht op bijstand, naar een beheerst proces bij de toekenning van de bijstand. Den Haag; VUGA; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000). Lijnen naar de toekomst: evaluatie Algemene Bijstandswet 1996-1999. Den Haag: SZW.

¹⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek financieringssysteem algemene bijstandswet (Commissie Etty) (1996). Financieringssysteem algemene bijstandswet. Den Haag.

¹⁵ Stegeman, H. & Vuren, A. van (2006). Wet Werk en Bijstand: een eerste kwantificering van effecten. Den Haag: Centraal Planbureau; Olieman, R., Bokhoven, E.F. van, Koning, J. de & Dongen, E. van (1996). Naar een nieuwe financiering van de bijstand. Rotterdam: NEI.

Efficiëntie slaat daarmee op de doelmatigheid van de uitvoering, de interne processen van de gemeente. Bij efficiency is sprake van een minimale bijstandsontwikkeling, gegeven het gevoerde (gemeentelijke en Rijks)beleid. Onder gemeentelijk beleid wordt in dit verband verstaan de maatregelen om instroom te voorkomen en re-integratie te bevorderen, om de lokale economie en de lokale werkgelegenheid te stimuleren, om integraal beleid te voeren (samen met economische zaken, onderwijs, enz.) of om met externe partners (UWV, werkgevers, andere gemeenten) samen te werken. Figuur 1 vat deze visie samen. Wanneer alle gemeenten een even efficiënte uitvoering realiseren, en er wordt gecorrigeerd voor exogene factoren, dan zijn de resulterende verschillen in bijstandsafhankelijkheid te wijten aan verschillen in het gevoerde beleid. Andersom geldt dat bij gelijk beleid van de gemeenten, de onderlinge verschillen zijn te herleiden naar verschillen in efficiency.¹⁶ In de praktijk is het onderscheid tussen efficiency en gemeentelijk beleid overigens niet altijd scherp te trekken.

Figuur 1. Bepalende factoren bijstandsontwikkeling c.q. uitgaven



De invoering van de WWB past naadloos in de tijdgeest van de jaren negentig waarin nieuwe managementinzichten (New Public Management, Public Management Initiatives) en ontwikkelingen in de nieuwe institutionele economie (Agentschapstheorie) hun intrede deden.¹⁷ Overheidsorganisaties introduceerden managementstijlen, praktijken en instrumenten geleend van de particuliere sector en gericht op rationeel management, outputcontrole en het

¹⁶ Edzes, A.J.E. (2010) Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten. Maastricht: Shaker Publishing.

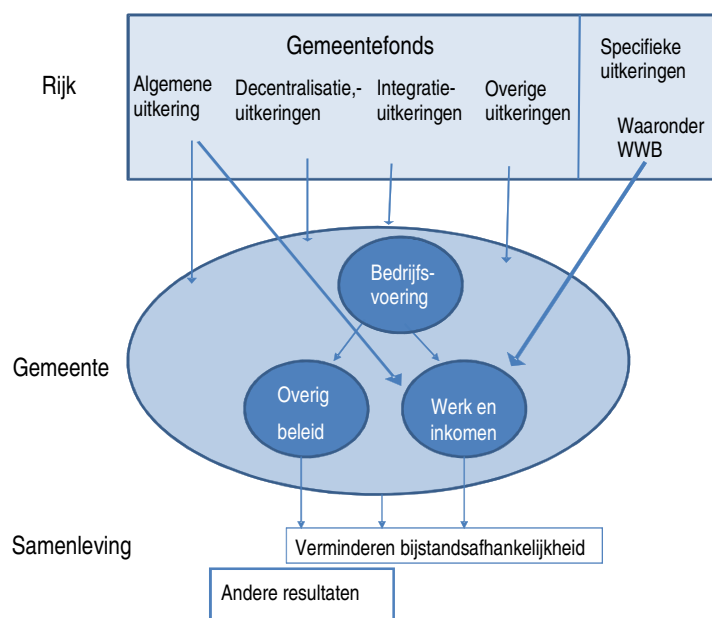
¹⁷ Ter Bogt, H.J. (2008a). Recent and future management changes in local government: continuing focus on rationality and efficiency? *Financial accountability & Management*, 24, 1, 31-57. Ter Bogt, H.J. (2008b). Management Accounting Change and New Public Management in Local Government: A Reassessment of Ambitions and Results. *Financial Accountability & Management*, 24, 3, 209-241.

verbeteren van effectiviteit en efficiëntie (zoals INK, balanced-scorecards).¹⁸ Het in overstemmingen brengen van Belang en Beleid zoals door de WRR in het gelijknamige advies in 1992 werd gepredikt werd daarbij het uitgangspunt.

De plaats van de WWB in de bekostiging van gemeenten

De hierboven beschreven ontwikkelingen hangen samen met veranderde financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. De WWB is maar één van de vele financiële arrangementen die tussen Rijk en gemeenten bestaan.¹⁹ De sector Werk en Inkomen neemt in 2010 ongeveer 22 procent van de totale gemeentelijke uitgaven voor zijn rekening.²⁰ De verwevenheid van middelen, fondsen en regelingen maakt het lastig om effecten van WWB te isoleren van de rest. Figuur 2 geeft de geldstromen tussen rijksoverheid en gemeenten schematisch weer.

Figuur 2. Uitkeringen van Rijk aan gemeenten



¹⁸ Zie: Ter Bogt, H.J. (2005). Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden? Groningen: RUG.

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2009). Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen: geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid. Den Haag.

²⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau (2012) Maten voor gemeenten 2012. Den Haag.

De gebundelde uitkering aan gemeenten voor het betalen van bijstandsuitkeringen (tot 2010 het inkomensdeel van de WWB) is een specifieke uitkering.²¹ Specifieke uitkeringen worden bekostigd vanuit de begrotingen van vakdepartementen, in dit geval die van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Specifieke uitkeringen worden verstrekt voor het bestrijden van door de verstrekker omschreven kosten. In principe gaat het dus om geormerkt geld, dat alleen voor een bepaald doel mag worden gebruikt. Over de besteding is verantwoording verschuldigd aan de rijksoverheid. Wordt het geld niet volgens de regels besteed, dan kan de verantwoordelijke minister de uitkering (gedeeltelijk) terugvorderen.

De mate waarin specifieke uitkeringen zijn geormerkt verschilt. Het kan gaan om het vergoeden van werkelijk gemaakte uitgaven voor nauw omschreven doelen, maar ook om een uitkering die voor een breed omschreven beleidsterrein is bedoeld. De grootste specifieke uitkering, de gebundelde uitkering voor het bekostigen van onder andere de bijstandsuitkeringen, is in de praktijk niet geormerkt, aangezien overschotten vrij besteedbaar zijn, terwijl tekorten binnen zekere grenzen zelf moeten worden aangevuld.

Naast de gebundelde uitkering ontvangen gemeenten een specifieke uitkering voor re-integratie- en participatie, het zogenaamde participatiebudget, en een specifieke uitkering voor de Wsw. Deze drie uitkeringen zijn samen goed voor zo'n 90 procent van het totale bedrag dat gemeenten aan specifieke uitkeringen ontvangen.

Naast specifieke uitkeringen ontvangen gemeenten rijksuitkeringen uit het gemeentefonds. De grootste daarvan is de ongebonden algemene uitkering. Dat is de belangrijkste bron van algemene middelen van gemeenten. Voor een klein deel is de algemene uitkering overigens ook bedoeld om uitgaven te dekken die samenhangen met de uitvoering van de WWB. De algemene uitkering wordt verdeeld op basis van ongeveer zestig verdeelmaatstaven. Doordat de algemene uitkering hoger is naarmate een gemeente meer bijstandsuitkeringen verstrekt, kan de prikkel die uitgaat van de bekostiging van de WWB worden verkleind.

Naast de algemene uitkering worden uit het gemeentefonds nog enkele tientallen andere uitkeringen aan gemeenten verstrekt. De meeste van deze uitkeringen zijn slechts voor een beperkte groep gemeenten relevant.²² Ook gaat het bij de meeste uitkeringen om betrekkelijk geringe bedragen. Alleen de WMO-uitkering springt er uit, met een groot bedrag dat over alle gemeenten wordt verdeeld.

Doordat gemeenten niet financieel verantwoordelijk zijn voor alle uitkeringen aan werklozen en arbeidsongeschikten bestaat de mogelijkheid kosten af te wentelen op derden. Zo concludeert het CPB dat gemeenten het aantal bijstandsontvangers deels hebben verlaagd door meer mensen richting Wajong te sluizen.²³

²¹ De termen inkomensdeel en gebundelde uitkering worden in dit rapport door elkaar gebruikt. Ook de termen werkdeel en participatiebudget worden voor het gemak door elkaar gebruikt.

²² Allers, M.A., M. van Gelder (2013). Atlas Rijksuitkeringen aan gemeenten 2013. Groningen: COELO.

²³ Vuuren, D. van, Es, F. van en Roelofs, G. (2011), Van bijstand naar Wajong, CPB Policy Brief 2011/09.

Randvoorwaarden aan de prikkelwerking

De financiële prikkel van het inkomensdeel van de WWB bestaat eruit dat gemeenten een lumpsum budget krijgen. Wanneer zij hieraan niet genoeg hebben om hun uitkeringslasten te bekostigen moeten zij zelf geld bijleggen. Wanneer zij eraan overhouden mogen zij het overschot naar eigen goeddunken besteden. Of hiervan onder alle omstandigheden een financiële prikkel uitgaat is niet zeker. Er zijn verschillende redenen om hieraan te twijfelen.

In de eerste plaats worden binnen gemeenten niet alle financiële middelen voortdurend bij alle financiële afwegingen betrokken. In de praktijk wordt gewerkt met vooraf bepaalde budgetten. Dat betekent dat onder meer de wethouder van sociale zaken een grote mate van beleidsvrijheid heeft zolang hij of zij binnen het toegewezen budget blijft. Het gevolg hiervan is, in elk geval in theorie, dat de financiële prikkel bij een tekort op het WWB-budget sterker is dan bij een overschot. Een dergelijk effect is ook denkbaar op het niveau van de gemeente als geheel. Bij financiële krapte zal ook de dienst SZW gevraagd worden een bijdrage te leveren. Anderzijds kan binnen een gemeente met een grotere financiële ruimte over de hele linie – dus ook bij de bijstandsverlening – een beperktere druk bestaan om doelmatig te werken.

In de tweede plaats zijn gemeenten met meerjarige tekorten wellicht minder gemotiveerd tot een activerend beleid. Er kan ontmoediging optreden wanneer gemeenten er niet in slagen om tekorten op het WWB-budget weg te werken. Dat is vooral zo wanneer het individuele gemeenten niet duidelijk is waarom hun budget ontoereikend is. De oorzaak van het probleem wordt dan vaak buiten de eigen gemeente gezocht.

Een tweede reden waarom meerjarige tekorten mogelijk tot een geringere prikkelwerking kunnen leiden is de aanwezigheid van financiële vangnetten (IAU, MAU). Zowel ex ante als ex post is de omvang van tekorten aan maxima gebonden. Voor een groot aantal gemeenten zijn deze maxima daadwerkelijk bindend. Een betere prestatie (een afname van het bijstandsvolume) leidt dan slechts in beperkte mate tot een financiële vooruitgang. Een slechtere prestatie heeft dan slechts een beperkte financiële achteruitgang tot gevolg.

2.3. Onderzoeksvragen

De vraag die voorligt is of en hoe de financiële prikkel doorwerkt in de gemeentelijke omgeving. Is de budgettering en de deregulering van invloed op het handelen en de beleidskeuzes binnen gemeenten? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn mogelijke randvoorwaarden voor een effectieve doorwerking?

We kunnen deze onderzoeksvraag op de volgende manier uitsplitsen:

1. In welk theoretisch kader kunnen de sturingsarrangementen en de relaties tussen de relevante actoren worden beschreven? Wat is hierover al bekend uit eerder onderzoek?
2. Op welke manier werkt de prikkel in de praktijk door in de gemeentelijke organisatie tot aan beleid en uitvoering?
 - a. Hoe is de sturingsorganisatie ingericht (inclusief de informatiestromen)?
 - b. Welke actoren spelen hierbij een rol, en hoe is de rolverdeling (binnen de

- gemeente maar ook extern; formeel en informeel)
- c. In hoeverre voelen de actoren een financiële prikkel? Vanuit wie treedt die financiële prikkel op? Hoe ervaren actoren die prikkel? Wat is de reactie op die financiële prikkel?
 - d. Wat kan financiële prikkels beperken? Hoe kan de financiële prikkel beter werken?
3. Zijn er randvoorwaarden aan het financiële arrangement tussen Rijk en gemeenten voor een effectieve doorwerking van de prikkel?
- a. Bestaat er een verband tussen tekorten en overschotten voor de WWB-budgetten en de sturing op de WWB? Zo ja, wat is dit verband?
 - b. Wat is de invloed van het optreden van overschotten of tekorten op WWB-budgetten op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven van afzonderlijke gemeenten?
 - c. Wat is de invloed van gemeente-brede financiële krapte van gemeenten op de ontwikkeling van hun bijstandsuitgaven?
 - d. Welke aanbevelingen vloeien voort uit de gevonden randvoorwaarden aan het financiële arrangement?

2.4. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende fasen:

1. Opstellen theoretisch kader en desk research naar beschikbare informatie;
2. Casestudies bij afzonderlijke gemeenten of samenwerkingsverbanden;
3. Kwantitatief onderzoek naar randvoorwaarden voor een effectieve prikkelwerking.

Hieronder worden de verschillende onderzoeksfasen uitgewerkt.

Fase 1. Opstellen theoretisch kader en desk research

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

1. Het opstellen van het theoretische kader en
2. een deskstudy naar wat er al over het onderwerp bekend is.

Het theoretische kader geeft aan wat de beschikbare literatuur ons leert over de werking van financiële prikkels. Op basis van het theoretische kader is het analyseschema opgesteld dat we gebruiken voor de analyse van eerder onderzoek op dit terrein en voor ons eigen onderzoek in fase 2. Aan de hand van dit analyseschema hebben we ook de sturingsindicatoren uitgewerkt die we in fase 2 gebruiken.

De doorwerking van de WWB naar het lokale niveau is onderwerp geweest van een aanzienlijk hoeveelheid onderzoek door lokale rekenkamers. Wie als zoekterm 'WWB' invult in de database van de landelijke verenigingen van lokale rekenkamers (www.nvrr.nl) krijgt tientallen

verwijzingen naar lokale onderzoeken waarbij sturing, verantwoording en beleidseffecten van de WWB op hun lokale merites zijn beoordeeld. Deze onderzoeken vormen een potentieel rijke bron, die wij niet onbenut wilden laten.

Fase 2. Prikkelwerking in de praktijk

Dit deel van het onderzoek betreft de mechanismen die *binnen* de gemeenten werkzaam zijn. Welke actoren zijn van belang, wat zijn hun keuzemogelijkheden, over welke informatie beschikken zij, wat levert bepaald gedrag hen op en welke barrières beperken de doorwerking van de financiële prikkel die uitgaat van de financiering van de WWB?

Deze vragen zijn niet te beantwoorden via kwantitatief onderzoek aan de hand van statistische bestanden of telefonische vragenlijsten. Ze vereisen een diepgaand inzicht in de processen van gemeenten – op het niveau van politiek, management en uitvoering – en de output die het gevolg is van deze processen. Daarvoor zijn we bij een selectie van gemeenten de diepte ingegaan en hebben we zoveel mogelijk bronnen geraadpleegd die een beeld geven van de politiek-bestuurlijke context, de uitvoeringspraktijk, het beleid en de relatie die op al die niveaus bestaat met de ontwikkeling van het WWB-bestand. Onze bronnen hierbij waren beleidsplannen van gemeenten, verslagen van raadsvergaderingen en natuurlijk gesprekken met de personen die binnen de gemeente betrokken zijn bij de WWB.

Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden hebben we een casebenadering toegepast. De eenheid van de case is de gemeente (waar relevant aangevuld met het samenwerkingsverband). De casebenadering betreft een combinatie van harde feiten rondom uitvoering van de bijstandswet voor de geselecteerde gemeenten, aangevuld met ervaringen en opvattingen van gemeenten over de uitvoering van de wet. Deze opvattingen proberen we zoveel mogelijk te objectiveren door de verhalen van de verschillende personen (op verschillende niveaus) met elkaar te combineren en deze vervolgens te combineren met beleidsdocumenten.

Fase 3. Randvoorwaarden aan de prikkelwerking

De casestudies beschrijven de sturingsprocessen binnen gemeenten. In dit onderdeel leggen we het verband met de beleidsuitkomsten. Gaat een sterke sturing gepaard met de door het Rijk verwachte output, of zijn er ook gemeenten waarbij de prikkel onderweg aan kracht verliest zodat het WWB-volume niet of slechts weinig wordt beperkt? Om te weten onder welke voorwaarden deze prikkel effectief is, is het belangrijk dit empirisch te onderzoeken. De onderzoeksvragen in dit onderdeel zijn:

1. Wat is de invloed van het optreden van overschotten of tekorten op WWB-budgetten op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven van afzonderlijke gemeenten? (Kwantitatief onderzoek onder alle gemeenten)
2. Wat is de invloed van gemeente-brede financiële krapte (gemeten aan het al dan niet onder preventief toezicht staan van de provincie) van gemeenten op de ontwikkeling van hun bijstandsuitgaven? (Kwantitatief onderzoek onder alle gemeenten)

Voor de kwantitatieve analyse hebben we gebruik gemaakt van statistische gegevens voor alle gemeenten over de periode vanaf 2004 (het begin van de budgettering).

2.5. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 3 schetst het theoretische kader waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Hoofdstuk 4 inventariseert rekenkameronderzoeken naar de doorwerking van de WWB op het lokale niveau. Hoofdstuk 5 beschrijft de uitgevoerde casestudies. Hoofdstuk 6 doet verslag van het kwantitatieve onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven.

Voorin dit rapport vindt u een samenvatting met daarin opgenomen de belangrijkste conclusies (hoofdstuk 1).

3. Theoretisch kader

3.1. Inleiding

In de beleidstheorie van het bestuurlijke arrangement van de WWB worden het Rijk en de gemeente als actoren voorgesteld. Politiek-bestuurlijke processen, interne organisatorische bewegingen en menselijk handelen worden verengd tot een opdrachtgever (het Rijk) en een opdrachtnemer (de gemeente). De omgeving wordt econometrisch gestileerd in de 13 niet-beïnvloedbare statistische variabelen op basis waarvan het bijstandsbudget wordt verdeeld.

Achter de techniek van het bestuurlijke arrangement ligt een complexe werkelijkheid waar bestuurders, managers, beleidsmakers en consultants iedere dag voor dilemma's staan. Ieder voor zich zal zich als het gaat om de beïnvloeding van de bijstandsafhankelijkheid de vraag stellen: Welk verschil kan ik maken en wat levert dat voor mij op? De collectieve uitkomst van dat handelen van individuen laat zien dat overheidsinstanties soms heel anders functioneren dan men zou verwachten op grond van de regels en doelstellingen van die instanties.²⁴

Dit hoofdstuk formuleert het theoretische kader van dit onderzoek. We onderzoeken welke bestaande theorieën van belang zijn voor het begrijpen van de prikkelwerking in de WWB.

De prikkel die in het bekostigingssysteem van de WWB is ingebouwd is onderdeel van de sturingsrelatie. Om het mogelijk te maken sturingsrelaties systematisch te onderzoeken bespreken we hieronder eerst de vijf elementen die bij sturingsrelaties van belang zijn (paragraaf 3.2). De gevolgen van een sturingsrelatie hangen af van de manier waarop mensen erop reageren. Daarom gaan we in paragraaf 3.3 in op de gedragspsychologie en bespreken we twee fundamentele factoren die menselijk handelen bepalen: motivatie en mate van rationaliteit. Aansluitend zetten we de stap van individu naar organisatie. Paragraaf 3.4 behandelt de theoretische onderbouwing van de bestaande WWB-sturingsrelatie: de agentschapstheorie. In dezelfde paragraaf komen enkele zienswijzen aan bod die de agentschapstheorie aanvullen of nuanceren. Dit hoofdstuk sluit af met een overzicht van de implicaties van het theoretische kader voor de uitvoering van dit onderzoek.

3.2. Elementen van sturingsrelaties

Iedere sturingsrelatie, op welk niveau dan ook, kenmerkt zich door een vijftal elementen die in ogenschouw moeten worden genomen: wie zijn de spelers, wat zijn de keuzemogelijkheden, wat is de informatiestructuur, wat zijn de kosten en beloningen en wat zijn de regels.²⁵

²⁴ Lipsky, M. (1980). *Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

²⁵ De elementen zijn ontleend aan Hendrikse, G. (2003) *Economics and Management of Organizations: Co-ordination, Motivation and Strategy*. New York: McGraw-Hill.

Wie zijn de actoren? Hiervoor hebben we al aangegeven dat de gemeentelijke omgeving complex is en bestaat uit een krachtenveld van bestuurders, managers, beleidsmakers, consultants, klanten, burgers, formele en informele organisaties, koepel- en belangenorganisaties, werkgevers enz. Dit levert in de praktijk een ingewikkelde structuur op van individuele, groeps- en sectorale belangen die soms gelijk lopen, soms divergeren. Een andere kwestie is dat actoren meerdere rollen kunnen spelen afhankelijk van de situatie waarin zij zich bevinden. Iemand kan in de ene relatie opdrachtgever zijn en in de andere opdrachtnemer. Een bekend voorbeeld is het 'petten-probleem' dat bestuurders kunnen ondervinden wanneer zij naast bestuurder tevens verantwoordelijk zijn voor uitvoeringsorganen als WSW-bedrijven. De vermenging van verantwoordelijkheden kan in dat geval leiden tot ongewenste keuzes en belangenafwegingen.²⁶

Kenmerkend voor de actoren is verder dat zij onderdeel uitmaken van een hecht georganiseerde sector met een complexe interactie- en belangenstructuur op verschillende niveaus (macro, meso en micro) van politiek, management en uitvoering. Het Ministerie van Sociale Zaken, de VNG, Divosa en Cedris kennen discussieplatforms, ambassadeurs, beleidskringen, opleidingsfaciliteiten, lobbyactiviteiten, ondersteunende informatievoorziening en beleidskadervorming (handreikingen, modelverordeningen).²⁷

Wat zijn de keuzemogelijkheden? De vraag is welke keuzemogelijkheden actoren hebben en op welke wijze deze worden beïnvloed door het bestuurlijke arrangement dan wel door andere omgevingscondities. Hebben ze zich te houden aan een vaste set van keuzemogelijkheden, is er vrijheid om te manoeuvreren? Zijn keuzemogelijkheden strijdig met elkaar?

Formeel zijn de beleidsinhoudelijke keuzemogelijkheden en instrumenten vastgelegd in de Wet en moeten gemeenten via verordeningen een invulling geven aan lokale keuzes in uitvoering van re-integratie, handhaving enz. Maar de beleidsruimte is groter dan alleen de strikte uitvoering van de WWB omdat via integraal beleid en (intern) samenwerkingsgedrag de samenhang met andere (gemeentelijke) beleidsterreinen in ogenschouw kan worden genomen. Gemeenten blijken te verschillen in hoe 'breed of smal' de opgave wordt opgepakt, net als in de wijze van interne organisatie. Daarbij is een belangrijke vraag hoe deze keuzemogelijkheden samenhangen met beschikbare budgetten.

Wat is de informatiestructuur? De informatiestructuur specificeert wie wat weet en wanneer. Informatie is cruciaal. Niet alleen om vast te kunnen stellen of individuen, afdelingen en uitvoeringsorganisatie etc. hun taken nakomen, maar ook om vast te stellen wat het resultaat daarvan is (effectiviteit). Het gaat hier om vragen als: wie ontvangt van wie informatie? Wat is de waarde daarvan? Hoe volledig is de beschikbare informatie op de verschillende niveaus? Wat zijn de formele en de informele informatiekanalen?

Wat zijn de kosten en beloningen? Kosten en beloningen horen bij het afwegingsproces of en zo ja welke keuzes worden gemaakt. Kosten en beloningen kunnen in geld (of veranderingen daarin) worden uitgedrukt, maar kunnen ook bestaan uit minder meetbare elementen als goed- of afkeuringen, (politieke) legitimiteit, draagvlak of gevoelde voldoening. Kosten en beloningen

²⁶ Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening (2011) Goed bestuurd, goed benut. Den Haag.

²⁷ Edzes, A.J.E. (2010), *ibid.*

kunnen absoluut zijn of relatief ten opzichte van andere gemeenten. Kosten en beloningen kunnen positief of negatief zijn: sancties, straffen.

Wat zijn de regels? Wat zijn de formele en informele regels van het spel? Welke rol spelen (sociale) normen en waarden en culturele patronen? Wat is de rol van in het verleden gemaakte keuzes? Dit onderdeel is nauw verbonden met het onderdeel betreffende de keuzemogelijkheden, en kan daarmee worden gecombineerd.

Met de bovenstaande elementen kan een sturingsrelatie worden beschreven. De uitkomsten van een bepaald sturingsarrangement hangen af van de manier waarop mensen erop reageren. Daarbij spelen twee fundamentele kwesties een rol die bepalen in hoeverre actoren zich laten sturen. De eerste kwestie is motivatie: wat drijft mensen om bepaalde dingen te doen? De tweede is de mate van rationaliteit: op welke manier wordt informatie benut en op basis waarvan worden beslissingen genomen?

Deze kwesties liggen in de kern van de wetenschappelijke discussie over menselijk beslissings- en keuzegedrag, een terrein dat sterk in ontwikkeling is. De slotsom is dat er veel variaties en grijsinten zijn in de wijze waarop en de mate waarin mensen en organisaties rationeel, bewust en in vrije wil (kunnen) kiezen en beslissen. Dat geldt eveneens voor hun beweegredenen die uiteen kunnen lopen van egoïstisch tot altruïstisch ('iets doen voor de ander') en pro-sociaal gedrag ('iets doen wat de omgeving van je verwacht'). Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek hiervan een volledig overzicht te geven.²⁸

3.3. Sturing van individueel gedrag

De effecten van een bepaald sturingsarrangement hangen af van de manier waarop mensen erop reageren. Dat is afhankelijk van hun motivatie, en van de manier waarop zij beslissingen nemen.

Motivatie

Wat zorgt ervoor dat wij bepaalde dingen willen doen of nalaten? In de psychologie wordt onderscheid gemaakt tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Intrinsieke motivatie bestaat onafhankelijk van beloning of straf, en komt voort uit bijvoorbeeld belangstelling, nieuwsgierigheid, altruïsme of idealisme. Mensen die intrinsiek zijn gemotiveerd zijn doorgaans creatiever en trotser op hun werk. Extrinsieke motivatie is het gevolg van externe invloeden, vaak (de verwachting van) straf of beloning, en bestaat slechts zolang als die externe invloeden blijven bestaan.

Financiële prikkels zijn duidelijk gericht op het creëren van extrinsieke motivatie. Bij intrinsiek gemotiveerde mensen hoeft dit echter niet motivatieverhogend te werken. Er zijn zelfs gevallen gedocumenteerd van het tegendeel. Een beroemd voorbeeld is het invoeren van een geldelijke vergoeding voor bloeddonoren. Dat bleek niet te leiden tot een hogere maar juist tot een lagere

²⁸ Voor een overzicht zie bijvoorbeeld Tiemeyer, W.L., Thomas, C.A. en Prast, H.M. (red.) (2009). *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press; of Tiemeyer, W.L. (2011) *Hoe mensen keuzes maken: de psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

bereidheid bloed te doneren.²⁹ Door de geldelijke beloning verwerd een altruïstische daad tot een markttransactie, die blijkbaar een te lage vergoeding opleverde. Onder bepaalde omstandigheden kan een externe prikkel intrinsieke motivatie echter wel degelijk versterken.³⁰ Die prikkel moet dan niet als controle maar als ondersteuning worden opgevat, bijvoorbeeld in de vorm van informatieverstrekking.

In hoeverre motivatie gedrag daadwerkelijk stuurt hangt in de eerste plaats af van de omstandigheden. Zo kunnen gemeentebestuurders, of ze nu idealistisch of egoïstisch zijn, niet heen om de noodzaak verkiezingen te winnen. Anders valt er weinig te besturen. Hun gedrag kan daarom worden gemodelleerd als zijnde gericht op (her)verkiezing, ongeacht hun achterliggende motivatie.

De vertaling van motivatie in gedrag hangt in de tweede plaats af van de manier waarop mensen beslissingen nemen. Dat wordt vaak vertaald met het begrip 'rationaliteit'.

Mate van rationaliteit

Economen wordt vaak verweten dat zij menselijk gedrag versimpelen tot eenvoudige nutsmaximalisatie op basis van volledige informatie en rationeel handelen. In feite is de economische theorie aanmerkelijk verfijnder, en wordt veel onderzoek gedaan naar beperkingen aan de menselijke rationaliteit en naar onvolledige informatie.

De kern van de standaard economische theorie is inderdaad dat mensen en organisaties volledig rationeel handelen, volledig geïnformeerd zijn en hun nut maximaliseren. Een gemeentebestuurder die geconfronteerd wordt met een tekort op het budget zal in deze zienswijze alles in het werk stellen dit tekort te minimaliseren, en kan dat ook doordat hij of zij weet waar moet worden ingrepen om dat tekort te minimaliseren. Gemeenten die een overschot kennen zullen dat overschot willen vergroten. Ceteris paribus geldt dit ook voor verschillende geledingen binnen een gemeente. In iedere transactie zal een actor kunnen worden geprikkeld tot de best mogelijke oplossing.

Iedereen weet dat de werkelijkheid complexer is dan het standaard-economische model suggereert. Dit model dient meer als benchmark dan als beschrijving van de werkelijkheid.

Tegenover het rationaliteitsbegrip uit de standaard-economische theorie staat het idee van de beperkte rationaliteit ('bounded rationality') dat al in 1945 is geïntroduceerd door de latere Nobelprijswinnaar Herbert Simon.³¹ Niet alleen beschikken mensen niet over de intelligentie en de informatie om alle afwegingen maximaal te kunnen beoordelen, zij gaan daar ook (maar) mee door tot een acceptabele ('satisficing') oplossing is gevonden. Het verzamelen en verwerken van alle relevante informatie is immers vaak tijdrovend of op een andere manier kostbaar. Mogelijke

²⁹ Titmuss, R.M. (1970). *The Gift Relationship*. Allen and Unwin.

³⁰ Osterloh, M., Frey, B.S. (2000). Motivation, Knowledge transfer and Organizational Forms. *Organization Science*, 11, 538-550.

³¹ Simon, H.A. (1967) *Administrative behavior: a study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, third edition. New York: The Free Press.

alternatieven die tot betere oplossingen zouden kunnen leiden worden op deze manier uitgesloten.

Hieronder bespreken we enkele inzichten uit de theorie van de beperkte rationaliteit. Voor dit onderzoek zijn vooral de bevindingen uit de zogeheten *prospect theorie* van Kahneman en Tversky (1979) relevant.³²

Prospect theorie

De prospect theorie maakt onderscheid tussen twee fasen in menselijk keuzegedrag: een redactiefase (editing) en een evaluatiefase. In de redactiefase worden de alternatieven (prospects) geherformuleerd op een manier die de keuze vereenvoudigt. In de evaluatiefase worden de alternatieven beoordeeld, en die met de hoogste waarde verkozen.³³

De redactiefase bestaat uit verschillende handelingen. De voor ons doel belangrijkste is het coderen. Uitkomsten worden vaak beoordeeld in termen van winst en verlies in plaats van in absolute welvaarts- of nutsniveaus. Het referentiepunt is doorgaans de uitgangssituatie. Een verbetering van die situatie wordt gecodeerd als winst, een verslechtering als verlies. Het referentiepunt wordt echter beïnvloed door de manier waarop de keuze wordt geformuleerd, en door de verwachtingen van de beslisser. Zo kan een tegenvallende winst als een verlies worden gecodeerd.

Van fundamenteel belang is dat de prospect theorie waarde afleidt van *veranderingen* in bezit of welzijn, en niet van *niveaus*. Het menselijke waarnemingsvermogen is gericht op het beoordelen van veranderingen. Een hoger inkomen leidt aanvankelijk tot een hoger welzijn, maar na verloop van tijd treedt gewenning op en treden nieuwe verlangens op de voorgrond. Verder veronderstelt de prospect theorie dat het effect van een verandering niet recht evenredig is met de grootte van die verandering. Zo lijkt het verschil tussen een winst van 100 of van 200 groter dan het verschil tussen een winst van 1000 of van 1100.

Verliesaversie, status quo bias en framing

Een ander belangrijk aspect van de prospect theorie is dat verliezen zwaarder wegen dan winsten (verliesaversie).³⁴ Een verlies van een bepaald bedrag maakt ongelukkiger dan dat een winst van dezelfde omvang gelukkiger maakt.³⁵ Een gevolg van verliesaversie is de zogenoemde

³² Zie voor een overzicht ook Allers, M.A. (2000), Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie, Groningen: COELO.

³³ De waarde van een alternatief is de som van de producten van twee grootheden: de waarde die aan elke mogelijke uitkomst wordt toegekend, en het gewicht dat aan elke uitkomst wordt toegekend.

³⁴ Niet te verwarren met risico-aversie, een begrip dat deel uitmaakt van de standaard-economische theorie. Ook in de standaard-theorie telt een verlies zwaarder dan een even grote winst, doordat sprake is van afnemende meeropbrengsten. Deze meeropbrengsten nemen echter gradueel af, afhankelijk van de hoeveelheid die men bezit, en niet van de verandering in deze hoeveelheid. Bij verliesaversie gaat het om een abrupte overgang van verlies naar winst: de helling van de waardecurve verandert abrupt in de oorsprong.

³⁵ Tversky, A., Kahneman, D., 'Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model', Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, November 1991, 1039-1061.

status quo bias. Doordat de verliezen die met enige verandering samenhangen sterker wegen dan de winst van verandering, is er een natuurlijke neiging alles bij het oude te laten. Pas als er flink voordeel te behalen valt kiest men voor verandering.

Door de dominantie van de status quo is het mogelijk een afweging te beïnvloeden door één van de alternatieven als status quo te presenteren (framing). Wat precies de status quo is, hangt immers af van de formulering van de vraagstelling. Een voorbeeld kan dit wellicht verduidelijken. Stel dat een gemeente het maximale tekort op het WWB-budget jaarlijks alvast inboekt in de gemeentelijke begroting. Dan is een verlies eigenlijk niet meer mogelijk. Een kleiner tekort dan begroot wordt gezien als meevaller, terwijl er in feite op de WWB wordt toegelegd. Dit kan gevolgen hebben voor de prikkelwerking.

Thaler en Sunstine (2008) pleiten ervoor om van dergelijke mechanismes gebruik te maken door keuzes zodanig aan mensen voor te leggen dat zij meer geneigd zijn om de 'juiste' keuze te maken.³⁶ Door ze een *nudge* (duwtje) in de goede richting te geven zouden mensen tot een gezonder en gelukkiger leven kunnen worden verleid.

Potjesdenken

Op basis van de prospect theorie is door Thaler en anderen het idee van *mental accounting* of potjesdenken uitgewerkt.³⁷ Mental accounting beschrijft de manier waarop individuen, huishoudens en organisaties financiële transacties organiseren, ervaren en interpreteren. Het wijkt af van de standaard micro-economische theorie, die er van uitgaat dat ene euro nooit meer waard is dan de andere, ongeacht de herkomst en de omvang van het bedrag waarvan hij deel uitmaakt. Verder gaat de standaard-theorie er van uit dat een extra euro wordt uitgegeven aan datgene wat de eigenaar het hoogste nut oplevert. Elke mogelijke bestedingswijze wordt in overweging genomen, en de beste gekozen.

In de praktijk blijkt dit anders te gaan. Mental accounting gaat uit van het idee dat inkomsten worden gegroepeerd in categorieën (bijvoorbeeld reguliere inkomsten, incidentele meevallers, enz.), uitgaven in budgetten (zoals lopende uitgaven en huisvesting) en vermogen in rekeningen (kasgeld, spaarrekening, onroerend goed). Geld wordt gelabeld, en het label is mede bepalend voor wat er mee wordt gedaan. Inkomsten uit incidentele meevallers (belastingteruggave, een prijs in de loterij) worden gemakkelijker uitgegeven dan reguliere inkomsten, maar dat hangt mede af van de omvang van de bedragen. Empirisch onderzoek ondersteunt deze theorie.³⁸

Potjesdenken heeft tot gevolg dat niet alle financiële middelen voortdurend bij alle financiële afwegingen worden betrokken. In de praktijk wordt gewerkt met vooraf bepaalde budgetten. Dat betekent dat onder meer de wethouder van sociale zaken een grote mate van beleidsvrijheid

³⁶ Thaler, R.H.; Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.

³⁷ Thaler, R.H., 'Saving, Fungibility, and Mental Accounts', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, Winter 1990, 193-205; Thaler, R.H., 'Mental Accounting Matters', *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 12, 1999, 183-206.

³⁸ Zie voor literatuurverwijzingen Allers, M.A. (2000), *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, Groningen: COELO.

heeft zolang hij of zij binnen het toegewezen budget blijft. Het gevolg hiervan is, in elk geval in theorie, dat de financiële prikkel bij een tekort op het WWB-budget sterker is dan bij een overschot

Niet alleen de bron, ook de grootte van geldbedragen is volgens de prospect theorie van belang voor de manier waarop inkomsten worden ingeboekt. Israëliëse gezinnen die na de tweede wereldoorlog een groot bedrag (ongeveer twee derde van het jaarinkomen) aan Wiedergutmachung ontvingen van Duitsland besteedden daarvan nog geen kwart, terwijl gezinnen die kleine bedragen ontvingen (zo'n 7 procent van het jaarinkomen) dit bedrag gemiddeld twee keer uitgaven.³⁹ Onderzoek naar de besteding van erfenissen en schenkingen in de Verenigde Staten bevestigt dat van grote bedragen significant meer wordt gespaard dan van kleine bedragen.⁴⁰ Dit is precies wat de mental accounting theorie voorspelt. Kleine bedragen worden gecodeerd als lopende inkomsten, en dus uitgegeven. Grote bedragen worden als vermogen gezien, en deels gespaard.

3.4. Sturen van organisaties

De vorige paragraaf gaf een overzicht van relevante inzichten op het terrein van individuele beslissers. Deze paragraaf bespreekt enkele theorieën over het functioneren van organisaties.

De eerste diepgaande studie van de werking van bureaucratische organisaties, van Max Weber uit 1922, ging er nog vanuit dat beampten zelf geen voorkeuren hebben. Zij voeren eenvoudig uit wat hen door hun meerderen wordt opgedragen. Prikkel is dan niet nodig. De economische theorie van de openbare financiën ging er lang impliciet vanuit dat politici en ambtenaren zich volledig inspannen voor het algemeen belang. Het enige probleem was het achterhalen van het ideale beleid. Zodra dat bekend werd, zou het vanzelf worden uitgevoerd.

In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam in de Verenigde Staten een tegenbeweging op gang, die *public choice* werd genoemd. Deze economen benadrukte dat bestuurders en ambtenaren mensen zijn, met alle beperkingen die daar bij horen. Mensen streven hun eigen doelen na, die zelden volledig sporen met het algemeen belang. Politici berijden stokpaardjes, ambtenaren streven naar een zo groot mogelijk budget, enzovoort. Dat mensen hun eigen doelen nastreven betekent niet dat zij niet door idealen kunnen worden gedreven. Idealisten putten juist daar voldoening uit. De public choice theorie heeft daar alleen weinig oog voor.

Inmiddels zijn de ideeën uit de public choice deel gaan uitmaken van de standaard-economische theorie. Van de tak die zich richt op de verhoudingen tussen overheidslagen onderling, fiscal federalism, is inmiddels een tweede generatie ontstaan.⁴¹ Waar de eerste generatie zich richtte

³⁹ Landsberger, M., 'Windfall Income and Consumption: Comment', *American Economic Review*, Vol. 56, No. 3, 1966, 534-539.

⁴⁰ Keeler, J.P., James, W.L., Abdel-Ghany, M., 'The Relative Size of Windfall Income and the Permanent Income Hypothesis', *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol. 3, No. 3, 1985, 209-215.

⁴¹ Oates, W.E. (2005), *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*, *International Tax and Public Finance*, 12, pp 349-373.

op het zoeken naar het optimale beleid, richt de tweede generatie zich op wat actoren in werkelijkheid doen, gegeven de verschillende belangen die partijen hebben. En op instituties die er voor kunnen zorgen dat het gewenste beleid toch wordt uitgevoerd. Het nastreven van eigenbelang leidt namelijk niet noodzakelijk tot ongewenste uitkomsten. Bestuurlijke arrangementen kunnen zo worden ingericht dat belangen zoveel mogelijk parallel lopen. De agentschapstheorie richt zich specifiek op deze vraag.

Agentschapstheorie

De agentschapstheorie behoort tot het neo-institutionele economische denkkader en kan gelden als theoretische onderbouwing voor de prikkelstructuur die met de WWB is geïntroduceerd.⁴² Organisaties bestaan uit meerdere personen die elk eigen beslissingen nemen. De agentschapstheorie beschrijft de mogelijke consequenties van een splitsing van de beslissingsbevoegdheden in een organisatie en stelt daarbij vooral het probleem van de informatieasymmetrie centraal.

Tussen de opdrachtgever ('Principaal', hier het Rijk) en de opdrachtnemer of ondergeschikte ('Agent', hier de gemeente) doen zich informatieproblemen voor. Niet iedereen beschikt over alle informatie. Het Rijk kan moeilijk beoordelen hoe erg een gemeente zijn best doet om de bijstandsafhankelijkheid te verminderen. Dit resulteert in een discretionaire ruimte (beleidsvrijheid) voor de opdrachtnemer: deze kan zich minder inspannen dan de opdrachtgever zou wensen. Deze discretionaire ruimte leidt, wat de opdrachtnemer betreft, op een tweetal wijzen tot non-coöperatief gedrag. Het gaat om het verborgen karakteristiekengedrag ('hidden characteristics', 'adverse selection', negatieve of antiselectie) en het verborgen beslissingengedrag ('moral hazard', onbedoeld gedrag). In het eerste geval verkeert de opdrachtgever in onzekerheid over het productieresultaat. Bijvoorbeeld: is de verhoogde uitstroom uit de WWB niet het gevolg van het afschuiven van mensen richting Wajong die daar niet thuishoren? In het tweede is de opdrachtgever onzeker over de inzet van de opdrachtnemer daarbij: spant deze zich voldoende in?

Door regelgeving en financiële prikkels wordt getracht belangen van principaal en agenten op één lijn te krijgen. De agenten moeten er *zelf* belang bij krijgen te streven naar wat de opdrachtgever wil bereiken. Door de budgettering van uitkeringslasten ligt de financiële verantwoordelijkheid bij de agent die er als gevolg daarvan meer belang bij heeft zich in te spannen. Hij draait nu immers zelf op voor tekorten. Monitoring is zo niet nodig.

Verder geldt in de WWB dat de gemeente - de agent - bij overschrijding van het budget boven een zekere norm moet aantonen dat dit te wijten is aan niet door de gemeente te beïnvloeden oorzaken. Pas dan komt de gemeente in aanmerking voor aanvullende middelen. Voor het Rijk is

⁴² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994). Belang en beleid: naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen. Den Haag: SDU; Interdepartementaal Beleidsonderzoek financieringssysteem algemene bijstandswet (Commissie Etty) (1996). Financieringssysteem algemene bijstandswet. Den Haag.

er geen noodzaak meer om de agent te controleren op doelmatigheid aangezien verondersteld wordt dat de prikkelwerking leidt tot een doelmatige uitvoering.⁴³

Vanuit deze gedachtegang worden gemeenten opgevat als agenten, als uitvoeringsorganisaties. Binnen strikte kaders hebben zij weliswaar een eigen beleidsvrijheid, maar zij moeten toch vooral de doeleinden van de principaal, het Rijk, nastreven. De theorie veronderstelt dat die doeleinden slechts ten dele overeenkomen met de eigen doelstellingen van de agenten. Met andere woorden, er wordt niet van uitgegaan dat er voldoende intrinsieke motivatie bestaat.

Onder de veronderstelling van financieel geprikkelde en winst maximaliserende gemeenten die door benchmarks en andere vormen van informatie-uitwisseling goed geïnformeerd zijn over elkaars doen en laten, zal een leerproces op gang komen waarbij men de aanpak zal overnemen die de meeste resultaten laat zien. Dit kan uiteindelijk leiden tot eenvormigheid - 'de ideale sociale dienst'- in beleid.⁴⁴

Een probleem hierbij is dat de verdeling van het bijstandsbudget een *zero-sum game* is. Wanneer het aantal bijstandsuitkeringen in andere gemeenten daalt, krimpt - met enige vertraging - ook het macrobudget, en daarmee de eigen uitkering. Daar komt nog bij dat het verdeelmodel regelmatig opnieuw wordt geschat. Helpt men gemeenten die soortgelijke kenmerken hebben als de eigen gemeente om hun bijstandslast te verlagen, dan zullen die eigenschappen statistisch met lagere kosten worden geassocieerd, en dus na herschatting van het verdeelmodel een lagere uitkering opleveren.⁴⁵ In theorie kan hierdoor een dynamiek ontstaan waarbij tegengestelde belangen voorkomen dat informatie wordt uitgewisseld en waarbij non-coöperatief gedrag wordt bevorderd. Het is echter de vraag in hoeverre bestuurders en ambtenaren van deze budgetconcurrentie op de hoogte zijn.

De neo-institutionele theorie, en in het bijzonder de agentschapstheorie, is dominant in de filosofie achter het sturen met financiële prikkels. Deze theorie is echter gebaseerd op een nogal vereenvoudigd model van menselijk handelen. Institutionele factoren blijven goeddeels buiten beschouwing. Enkele andere theorieën vormen daarom een nuttige aanvulling of nuancering.

Contingentietheorie

De agentschapstheorie voorspelt dat gemeenten van elkaar willen leren om de bijstand zo voordelig mogelijk uit te voeren. Voor zover eigenbelang dit leerproces niet in de weg staat kan dit leiden tot soortgelijk beleid. Is het optreden van beleidsconvergentie daarom een ondersteuning van de agentschapstheorie? Dat hoeft niet zo te zijn.

De zogeheten contingentietheorie verwierpt het idee dat er 'one best way of organizing' bestaat, één optimale vorm voor het organiseren van de sociale dienst. Deze theorie gaat juist uit van

⁴³ Tweede Kamer der Staten Generaal (2003a). Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand) Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3.

⁴⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). Brief staatssecretaris aan Tweede Kamer betreffende 'Verdeelmodellen Wet werk en bijstand', 9 mei 2005. Den Haag: SZW.

⁴⁵ Allers, M.A. & Toolsema, L.A. (2012), Doelmatige financiering van de bijstand, ESB, 17 augustus, blz. 466-469.

toenemende verschillen tussen organisaties, omdat de omgeving waarin ze functioneren verschilt.⁴⁶ Ameland is Amsterdam niet. Juist de 'fit' tussen organisatie en omgeving maakt volgens de contingentietheorie dat organisaties effectief en efficiënt zijn. Verschillen in beleid zijn daarom niet in strijd met de agentschapstheorie.

Voor deze denkwijze is in het geval van gemeentelijk beleid veel te zeggen. Decentralisatie van het sociale domein wordt vaak gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat gemeenten maatwerk kunnen leveren. Dat betekent dat er van gemeenten verwacht wordt dat zij meer zijn dan een uitvoeringsorganisatie van in Den Haag bedachte regelingen. Een gemeente is ook een beleidsorganisatie waarbij verschillen in regionale arbeidsmarktomstandigheden kunnen vragen om verschillende oplossingen. Het inzicht dat verschillen in regionale omstandigheden om regio-specifieke oplossingen vragen is weliswaar van recente datum, maar sinds begin jaren negentig (inter)nationaal beleidsmatig veelvuldig beargumenteerd en beproefd.⁴⁷

De neo-institutionele organisatiesociologie

Dat organisaties altijd kiezen voor de meest efficiënte aanpak wordt betwijfeld door de neo-institutionele organisatiesociologie. Efficiëntie vereist kennis over wat goed werkt en wat niet. Zeker in sectoren waar sprake is van 'zwakke' technologie (zoals onderwijs, welzijn, sociale zekerheid), waarbij het dus lastig is te weten wat werkt onder welke omstandigheden, streven organisaties volgens deze theorie eerder naar legitimiteit dan naar efficiëntie. Niet uit overtuiging, maar bij gebrek aan beter.

Organisaties gedragen zich ogenschijnlijk rationeel, in die zin dat ze doelstellingen formuleren en specificeren langs welke weg deze doeleinden kunnen worden behaald. 'However, these beliefs are myths in the sense that they depend for their efficacy, for their reality, on the fact that they are widely shared, or are promulgated by individuals or groups that have been granted the right to determine such matters.'⁴⁸ Kenmerkend voor dergelijke sectoren is dat vormen van institutionele isomorfisme of gelijkvormigheid kunnen ontstaan. Organisaties binnen een sector gaan op elkaar lijken door formele en informele dwang, kopieergedrag of gedeelde leerprocessen zoals workshops, trainingen en conferenties. Het gewenste maatwerk wordt dan niet geleverd.

⁴⁶ Donaldson, L. (2001). The contingency theory of organizations. London: Sage publications.

⁴⁷ Raad voor Werk en Inkomen (2006a). De regio centraal: advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten. Den Haag: RWI; Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004). Gezamenlijke beleidsagenda gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag; OECD (2003). Managing decentralisation: a new role for labour market policy. Paris: OECD.

⁴⁸ Meyer, J.W. & Scott, W.R. (1983: 14). Organizational environments: ritual and rationality. Beverly Hills/London/New Delhi: Sage; Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Historisch institutionalisten

Tot slot is het gedachtengoed van de historisch institutionalisten van belang waarbij padafhankelijkheid, politieke constellaties en macht een rol spelen.⁴⁹ Uitkomsten zijn in Nederland altijd compromissen volgend uit politieke processen die niet altijd overeenstemmen met de meest efficiënte oplossing. Belangrijk is ook dat in het verleden gemaakte keuzes een belangrijke rol spelen. Beleid begint nooit bij nul. Dit wordt padafhankelijkheid genoemd.⁵⁰ Daaraan liggen verschillende mechanismen ten grondslag.⁵¹

Het mechanisme van de oplopende kosten ('utilitarian explanation') zorgt ervoor dat door in het verleden gedane investeringen de kosten van alternatieven oplopen ten opzichte van het bestaande. Het mechanisme kan bijvoorbeeld zowel verklaren waarom in de gemeentelijke praktijk verschillen zijn ontstaan in de opbouw van de publieke werk-leer infrastructuur (WSW-bedrijven) als waarom deze infrastructuur zo weerbarstig blijkt te zijn tegen veranderingen. De kosten van verandering wegen niet op tegen de baten van instandhouding. Het mechanisme van de gevestigde legitimiteit ('legitimation explanation') zorgt ervoor dat praktijken en werkwijzen in stand worden gehouden omdat het geloof bestaat dat het moreel juist is om zo te handelen.

Tot slot is er het mechanisme van de gevestigde macht ('power explanation'). Hier is de achtergrond dat instituties aan actoren macht en invloed toekennen die door deze actoren op hun beurt weer worden gebruikt voor de bestendiging van deze instituties. In het geval van gemeenten, is dit mechanisme onder meer van toepassing op de invloed van politieke besluitvorming. Het feit dat gemeenten democratische en politiek gecontroleerde organisaties zijn, maakt dat het geformuleerde beleid het resultaat is van conflicten tussen partijen met verschillende opvattingen en belangen. Het resultaat, vaak een compromis, kan er de facto toe leiden dat gemeenten er voor kiezen om af te wijken van de landelijke doelstellingen en op grond van eigen politieke keuzes eigen afwegingen maken. Links georiënteerde gemeentebesturen zullen bijvoorbeeld meer de nadruk leggen op de inkomenswaarborg en de maatschappelijke verantwoordelijkheid, terwijl rechtsgeoriënteerde gemeenten meer de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal zullen stellen.

3.5. Implicaties en operationalisering

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat er vele perspectieven zijn waarmee we naar het vraagstuk van de financiële prikkelwerking van de budgettering kunnen kijken of die de gevonden resultaten kunnen verklaren. Op basis van de bovenstaande theoretische inzichten komen we tot de volgende inrichting van het onderzoek. Bij de casestudies wordt per gemeente de sturingsrelatie(s) in kaart gebracht. Hierbij proberen we de financiële prikkel die op de gemeente wordt losgelaten binnen de organisatie te volgen en de effecten te beoordelen.

⁴⁹ Hall, P.A. & Taylor, P.C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44, 936-957.

⁵⁰ Schreyögg, G. & Sydow, J. (2010). *The hidden dynamics of path dependency: institutions and organizations*. New York: Palgrave Macmillan;

⁵¹ Mahoney, J. (2000). Path dependency in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507-548.

Eerst gaan wij na wie de relevante actoren zijn. We onderscheiden drie niveaus: politiek, management en uitvoering. Op ieder niveau ondervragen we een of meer respondenten. In de interviews staan de volgende onderwerpen centraal die hiervoor van groot belang zijn gebleken:

1. Codering van de prikkel. Het is van cruciaal belang hoe de financiële prikkel wordt 'gecodeerd' en wordt doorgegeven in de organisatie. Met codering bedoelen we of de prikkel werkelijk als een 'prikkel' wordt ervaren (een probleem of een kans). Vervolgens is van belang hoe deze prikkel in de gemeentelijke financiën wordt verwerkt en of deze naar het oordeel van de geïnterviewde een relatie heeft met het eigen handelen.
2. Keuzemogelijkheden. Wat kan de actor (naar zijn idee) doen om de bijstandsuitgaven te verminderen? Dit is van belang omdat het bepaalt in hoeverre de actor kan sturen op resultaat.
3. Informatie. Welke sturingsinformatie is beschikbaar, op welk niveau en van welke kwaliteit? Het gaat om gegevens over prikkels enerzijds (van boven in de organisatie naar beneden) en over prestaties van ondergeschikten anderzijds (van onder in de organisatie naar boven).
4. Kosten en baten. Wat leveren bepaalde keuzes de actoren op? Dat hangt er van af op welke wijze binnen de organisatie wordt gestuurd en op welke wijze actoren worden afgerekend op (on)gewenst resultaat dan wel gedrag.

Uit de in het theoretische kader gepresenteerde inzichten komen aandachtspunten naar voren die zijn verwerkt in de vragen voor de casestudies. Niet allemaal blijken ze voor dit onderzoek even relevant te zijn. Waar dat zinvol is komen we er in de volgende hoofdstukken op terug. Het gaat om de volgende punten:

1. De mate waarin een financiële prikkel doorwerkt kan afhankelijk zijn van de manier waarop de betrokken middelen worden gecodeerd. Wanneer de gebundelde uitkering van de WWB (voorheen het inkomensdeel) wordt beschouwd als onderdeel van het budget van de portefeuillehouder van sociale zaken, zal in geval van een overschot wellicht weinig druk bestaan om de bijstandslasten te verminderen. Dat wordt anders bij een verlies dat niet binnen de begroting van sociale zaken kan worden opgevangen. In dat geval moet immers een beroep worden gedaan op een ander potje. De doorwerking van de financiële prikkel kan er dus van afhangen of een gemeente op de bijstandsverlening toelegt of niet.
2. De manier waarop een geldstroom wordt gecodeerd kan worden beïnvloed door de verstrekker (framing). Bij een specifieke uitkering als de gebundelde uitkering is het waarschijnlijker dat die op lokaal niveau tot het budget van de betrokken wethouder wordt gerekend dan van een deel van een uitkering uit het gemeentefonds. Dat kan er toe leiden dat krapte op de gemeentebegroting niet of slechts beperkt leidt tot een grotere prikkel om de bijstandsuitgaven te verminderen.
3. De mogelijke winst als gevolg van nieuw beleid wordt minder zwaar gewogen dan een eventueel verlies. Dit betekent dat negatieve prikkels sterker kunnen zijn dan positieve. Gemeenten met een tekort op de bijstandsverlening kunnen ook om deze reden een sterkere prikkel ervaren dan gemeenten met een ruim budget.
4. Verliesaversie impliceert ook dat veranderingen in beleid pas plaatsvinden indien de verwachte winst groter is dan het mogelijke verlies. De status quo is lastig in beweging te krijgen. Dit impliceert dat prikkels krachtig moeten zijn om verandering te

bewerkstelligen.

5. Wanneer gemeenten er van tevoren van uitgaan dat zij wel tekort zullen komen op hun WWB-budget, kan een dergelijk tekort als status quo worden opgevat. Een negatieve financiële prikkel wordt dan vermoedelijk minder sterk gevoeld.
6. Wanneer betrokkenen weten wat werkt om de bijstandslasten te verlagen kan een prikkel tot verlaging van die lasten leiden. Wanneer men dit niet weet ligt navolging van 'geaccepteerd' gedrag meer voor de hand. Men richt zich dan noodgedwongen op legitimiteit in plaats van doelmatigheid.
7. Als het veel tijd of moeite kost om alle voor besluitvorming relevante informatie te verzamelen wordt vaak niet al die informatie gebruikt. Men kiest dan voor 'goed genoeg' in plaats van optimaal.
8. Wanneer gemeenten zich ervan bewust zijn dat het helpen van andere gemeenten hun eigen budget op termijn kan verlagen kan efficiënte informatieoverdracht worden belemmerd.
9. Financiële prikkels kunnen interne motivatie aantasten. Idealisten die als calculerende egoïsten worden aangesproken kunnen zich zo gaan gedragen.
10. Beslissingen uit het verleden kunnen de huidige keuzemogelijkheden inperken (padafhankelijkheid).

4. Inventarisatie rekenkamerrapporten WWB

4.1. Inleiding

Om een inzicht te krijgen in het onderzoek van lokale rekenkamers naar de doorwerking van de WWB naar het lokale niveau, hebben we een zogeheten 'quick scan' uitgevoerd. In de online bibliotheek van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) hebben we op basis van de zoekterm 'WWB' gezocht naar alle rekenkamerrapporten die met betrekking tot dit onderwerp zijn verschenen. Hierbij hebben we als aanvullende criteria aangehouden dat het om volledige onderzoeken moet gaan (dus niet opvolgstudies die slechts een beperkt beeld tonen) en dat de bijstandsverlening of re-integratie hoofdonderwerp moeten zijn (dus bijvoorbeeld niet *social return*).

Tabel 1 geeft een overzicht van de bestudeerde rapporten en toont voor een aantal criteria hoeveel rapporten eraan voldoen. Uiteindelijk zijn 28 volledige rapporten doorgelicht, verschenen in de periode van 2005 tot 2012. Opvallend is dat het hoofdonderwerp zonder uitzondering re-integratie is. De bijstandverlening op zichzelf (vooral de poortwachtersfunctie van de gemeente) komt soms wel zijdelings aan bod, maar speelt zonder meer een bijrol.

Tabel 1. Overzicht van de bestudeerde rekenkamerrapporten.

Totaal aantal bestudeerde rapporten	28
Gepubliceerd in 2005-2008	8
Gepubliceerd in 2009-2012	20
Benchmark met vergelijkbare gemeenten	18
Kwantitatieve doelstelling gehanteerd t.a.v. bijstandsvolume	15
Toetsing achteraf van kwantitatieve doelstellingen	13
Oordeel over informatievoorziening minimaal 'voldoende'	
Algemene beoordeling	5
Effectiviteit	9
Efficiëntie	5
Informatievoorziening aan raad en college	2
Oordeel over sturing en regie minimaal 'voldoende'	
College van B & W	7
Gemeenteraad	1

4.2. Uitkomsten inventarisatie

Aanleiding van onderzoek en vraagstelling

Kijkend naar de aanleiding van de onderzoeken, constateren we dat het feit dat gemeenten zelf financieel verantwoordelijk zijn voor tekorten op de WWB-budgetten in alle gevallen een rol speelt. De vroegere rapporten maken melding van de nieuwe verantwoordelijkheid van

gemeenten en het daaruit volgende belang van grip op de lokale uitvoering van de wet. Bij latere rapporten wordt ook een aantal maal expliciet genoemd dat de afnemende reserves op het werkdeel en te verwachten landelijke bezuinigingen op de WWB aanleiding zijn.

Bij vrijwel alle onderzoeken draait de onderzoeksvraag vervolgens om de doeltreffendheid én doelmatigheid van het re-integratiebeleid. In de rapporten zelf blijkt dat ook de informatievoorziening omtrent re-integratie en de sturing daarvan in alle gevallen wordt onderzocht.

Bevindingen over re-integratie

Van de 28 besproken gemeenten wordt er in 15 gevallen melding gemaakt van een expliciete, kwantitatieve doelstelling die gerelateerd is aan het totale volume van de bijstandsuitkering of het aantal bijstandsgerechtigden. Er bestaat veel variatie op dit gebied. Er zijn gemeenten waar helemaal geen kwantitatieve doelstellingen worden gehanteerd, maar ook gemeenten waar op een groot aantal specifieke punten harde doelstellingen zijn neergezet. Bovendien is men bij drie gemeenten in de loop van de onderzoeksperiode begonnen met kwantitatieve doelstellingen, terwijl bij één gemeente ook melding wordt gemaakt van doelstellingen die in steeds mindere mate meetbaar zijn. In 13 gevallen wordt ook daadwerkelijk naderhand getoetst of deze doelstellingen gehaald zijn.

Een rode draad in de rekenkamerrapporten is het feit dat in vrijwel alle gemeenten de interne informatievoorziening bottleneck lijkt bij het vormgeven en sturen van beleid. Wanneer we kijken naar de inschatting van de rekenkamercommissies, dan zien we dat slechts in negen gevallen de informatievoorziening op het gebied van effectiviteit als voldoende wordt beschouwd. Op het gebied van efficiëntie zijn er slechts vijf gevallen waar de beoordeling positief is. Veelal wordt geconstateerd dat er weliswaar cliëntvolgsystemen worden gebruikt, maar dat deze vaak niet goed voldoen aan de informatiebehoefte op de werkvloer, waardoor alternatieve systemen (bijvoorbeeld op papier) in gebruik zijn. Een tweede probleem is dat de gegevens uit de cliëntsystemen vaak niet goed worden omgezet in management-informatie, in de vorm van geaggregeerde informatie over het bestand als geheel, de effectiviteit van bepaalde trajecten voor bepaalde doelgroepen, etc.

Informatievoorziening voor de raad is slechts in twee gevallen als voldoende beoordeeld. In veel gevallen krijgt de raad slechts globaal informatie over het geheel aan in- en uitstroom, en de totale budgetten die zijn ingezet. Het ontbreekt dan dus aan voldoende gedetailleerde informatie over de inzet van re-integratie-instrumenten voor bepaalde doelgroepen, over de effectiviteit en de efficiëntie hiervan, en over de manier waarop kan worden bijgestuurd in deze aanpak. Daarnaast wordt vaak geconstateerd dat de ter beschikking gestelde informatie niet goed te koppelen is aan de van tevoren vastgestelde doelstellingen. Om die reden valt dus niet te toetsen of het eerder vastgestelde beleid de gewenste resultaten heeft opgeleverd.

In de rapportages is de aandacht voor de sturende rol van het college beperkt. Er worden vrijwel geen uitspraken gedaan over de verhouding tussen de door de raad vastgestelde kaders voor het beleid, en de doelstellingen die het college daaruit afleidt. Ook de doorvertaling van de doelstellingen naar de inrichting van het re-integratieproces in de ambtelijke organisatie is iets dat zeer beperkt aan bod komt in de rekenkamerrapporten. De sturing van het ambtelijk apparaat naar externe re-integratiebedrijven komt eveneens mondjesmaat aan bod. De

beschrijving van dit proces blijft in de rapporten beperkt tot het benoemen van de gebruikte rapportages en eventuele overlegmomenten.

De sturing van de raad wordt in slechts één geval als voldoende beoordeeld door de rekenkamer. Veelal wordt als oorzaak voor het onvoldoende functioneren gegeven dat de informatievoorziening niet aansluit op de kaderstellende rol van de raad. De informatie die ter beschikking staat aan de raad is vaak te globaal en geeft weinig inzicht in het re-integratieproces en de afwegingen die ten aanzien van dat proces gemaakt kunnen worden. In een klein aantal gevallen eist de raad ook onvoldoende haar rol in het proces op. Er is dan sprake van een volgende raad die geen wijzigingen aanbrengt op het door het college voorgestelde beleid.

Lokale prikkels in de WWB

In het algemeen valt op dat de prikkelwerking die vanuit de WWB naar de gemeenten moet uitgaan zelden expliciet in de rapporten als zodanig wordt behandeld. Impliciet is er echter wel het een en ander af te leiden uit de bevindingen.

Allereerst leert het feit dat de focus van de rapporten volledig op re-integratie lijkt te liggen ons dat dit als hét instrument wordt gezien om de uitgaven aan WWB te beperken. Wat daarbij meespeelt is dat met name in de beginperiode van de WWB de budgetten op het werkdeel uitermate ruim leken. Vrijwel zonder uitzondering hadden gemeenten grote overschotten en konden zij dus ruimhartig op dit gebied te werk gaan. De noodzaak van doelmatig werken bij re-integratie werd eigenlijk nergens gevoeld. In één geval wordt dit ook als oorzaak voor politieke desinteresse op dit gebied genoemd.

In één rapport wordt zelfs expliciet melding gemaakt van politieke bestuurders die een overschot op het re-integratiebudget als gemiste kans zagen. Dit zou dus kunnen hebben geleid tot een perverse prikkel tot ondoelmatig werken. In een aantal gevallen wordt ook aangegeven dat creatieve constructies worden gebruikt waarmee mensen uit de bijstand via verloning een volledig uit het re-integratiebudget betaalde baan krijgen.

4.3. Conclusies

We kunnen concluderen dat de rekenkamerrapporten onze onderzoeksvragen niet kunnen beantwoorden. Financiële overwegingen waren in alle onderzochte rapporten reden voor onderzoek. Ze waren echter geen *onderwerp* van onderzoek.

Interessant is wel dat in slechts de helft van de gevallen kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd ten aanzien van de bijstandslasten of het bijstandsvolume. Dit roept de vraag op hoe men in de resterende gevallen heeft gestuurd ten aanzien van de WWB. Verder lijkt het aanvankelijk ruime budget voor het werkdeel van de WWB te hebben geleid tot een geringe mate van sturing van de raad bij re-integratie. De rekenkameronderzoeken concluderen ten slotte dat de interne informatievoorziening een belangrijke bottleneck is bij een effectief bijstandsbeleid en ook bij een goede controle door de raad.

5. Casestudies

5.1. Inleiding

Het financiële arrangement rondom het inkomensdeel van de WWB bestaat eruit dat gemeenten een lumpsum budget krijgen. Wanneer zij hieraan niet genoeg hebben om hun uitkeringslasten te bekostigen moeten zij zelf geld bijleggen. Wanneer zij eraan overhouden mogen zij het overschot naar eigen goeddunken besteden. Dit arrangement is gebaseerd op de veronderstelling dat dit gemeenten prikkelt om zo weinig mogelijk mensen in de bijstand te hebben. Gemeenten zijn echter geen zelfstandig opererende organismen. Het zijn de mensen binnen de gemeentelijke organisatie die beslissingen nemen. Over hoe de financiële prikkel doorwerkt binnen gemeenten is vrijwel niets bekend.

Aan de hand van casestudies in tien gemeenten hebben wij onderzocht hoe de prikkel in de praktijk doorwerkt binnen gemeenten. Daarbij waren de volgende onderzoeksvragen leidend:

1. Hoe is de sturingsorganisatie binnen gemeenten ingericht? Wie spelen hierin een rol en hoe is de rolverdeling?
2. In hoeverre voelen actoren een financiële prikkel, hoe ervaren actoren de prikkel, en wat is hierop hun reactie?
3. Welke barrières bestaan er binnen gemeenten in de doorwerking van de prikkel? Hoe kan de financiële prikkel beter doorwerken binnen gemeenten?

Eerst beschrijven we de opzet van het casestudyonderzoek (paragraaf 5.2). In het theoretisch kader hebben we uiteengezet hoe we sturingsrelaties binnen gemeenten onderzoeken. Dat begint met het op een rij zetten van de verschillende actoren binnen gemeenten die voor dit onderzoek van belang zijn (paragraaf 5.3). Daarna analyseren we de keuzemogelijkheden van deze actoren (paragraaf 5.4) en het verloop van de informatiestromen tussen deze actoren (paragraaf 5.5). Vervolgens brengen we de aan de mogelijke keuzes verbonden kosten en baten in kaart (paragraaf 5.6). Hierbij komt niet alleen aan de orde of en hoe de verschillende actoren een financiële prikkel *voelen*, maar ook hoe zij die *ervaren* en hoe zij erop reageren.

Paragraaf 5.7 beschrijft de barrières die we zijn tegengekomen ten aanzien van de doorwerking van de prikkel binnen gemeenten. We sluiten af met een conclusie waarin de onderzoeksvragen één voor één worden beantwoordt.

5.2. Aanpak

Bij de caseselectie hebben we rekening gehouden met variëteit tussen gemeenten op de volgende kenmerken: de ontwikkeling van het saldo op het inkomensdeel vanaf 2004 (tekort of overschot), gemeentegrootte (middelgroot, groot) en wijze van uitvoering (zelfstandig of via een

Intergemeentelijke Sociale Dienst).⁵² We hebben binnen alle cases diepte-interviews gehouden met respondenten op drie verschillende niveaus: politiek, management en uitvoering. Respondenten werden in deze interviews bevraagd op hun perceptie van de financiële prikkel, en op de rol die de prikkel speelt in de dagelijkse werkpraktijk. De interviews zijn gehouden aan de hand van gedetailleerde vragenlijsten. Die vragenlijsten zijn echter niet al te strak aangehouden; de interviews hadden de vorm van een gesprek, waarbij de vragenlijsten ervoor zorgden dat alle relevante onderwerpen aan de orde kwamen.

Alle interviews zijn in samenhang geanalyseerd. Op basis daarvan zijn conclusies getrokken over de prikkelwerking van het huidige financiële arrangement rondom het inkomensdeel van de WWB op gemeentelijk niveau.

5.3. Wie zijn de actoren?

Om de doorwerking van de prikkel binnen gemeenten te volgen, is het allereerst van belang om te weten wie binnen gemeenten geprikkeld worden om te sturen op de verlaging van de bijstandslasten.

Politiek, management en uitvoering

Uit de casestudies blijkt dat actoren uit de politiek, het management en de uitvoering een rol spelen in de sturing op de bijstandslasten. Politieke actoren zijn de wethouder Sociale Zaken (met soms aanvullend: de wethouder Financiën) en de Raad. Met het management bedoelen we het afdelingshoofd Werk & Inkomen, maar binnen kleinere gemeenten kunnen ook teamleiders als managers fungeren. Uitvoerende actoren zijn de consultants Werk & Inkomen en soms (afhankelijk van de situatie) hun teamleiders. Beleidsmedewerkers en medewerkers financiën kunnen het management in hun taak ondersteunen, maar benoemen we vanwege hun ondersteunende taak niet als aparte actor.

Management als probleemeigenaar

In de praktijk heeft het management de grootste rol bij het sturen op vermindering van de bijstandslasten. Het management treedt namelijk doorgaans op als probleemeigenaar. Met probleemeigenaar doelen we hier op diegene die zich binnen de gemeente het meest voelt aangesproken om op gepaste wijze te reageren op de financiële prikkel vanuit het inkomensdeel van de WWB.

Managers zien zichzelf over het algemeen als probleemeigenaar, maar worden ook als zodanig aangewezen door respondenten uit de uitvoering en de politiek. De wethouder is weliswaar

⁵² We hebben 2 gemeenten onderzocht die vanaf 2004 overwegend overschotten hadden, 2 gemeenten die overwegend tekorten hadden, 4 gemeenten die van overschot naar tekort zijn gegaan en 2 gemeenten die van tekort naar overschot gingen. Van de onderzochte gemeenten zijn er 5 groot en 5 middelgroot. Het gaat om 8 gemeenten die de WWB zelfstandig uitvoeren en 2 gemeenten die de uitvoering hebben ondergebracht in een ISD. We hebben bij de caseselectie gelet op voldoende regionale spreiding.

politiek verantwoordelijk voor de keuzes die worden gemaakt rondom de bijstandsverstrekking en -sturing, maar staat toch meer op afstand zolang de zaken naar verwachting lopen.

De weg van de prikkel

De financiële prikkel vanuit het inkomensdeel komt niet op één vast moment binnen, maar speelt het hele jaar door:

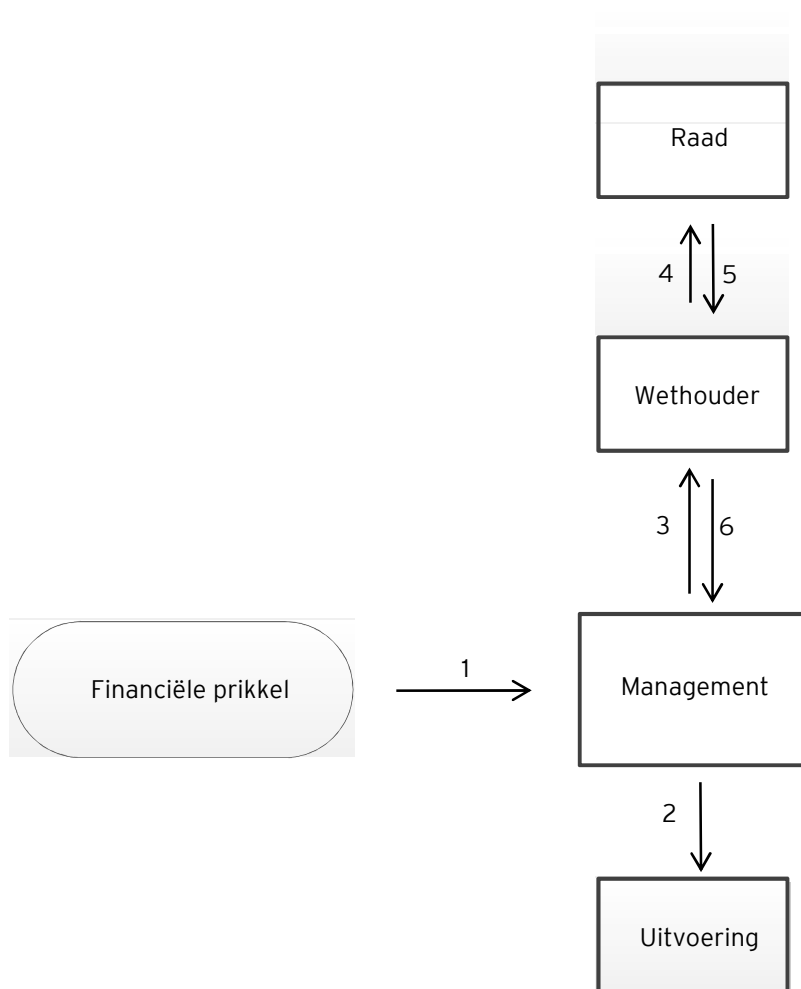
- De prikkel speelt een rol bij het opstellen van het jaarplan voor de afdeling werk & inkomen en de gemeentelijke begroting. Het budget van het inkomensdeel maakt van die begroting namelijk deel uit.
- Daarna is het vooral de taak van het management om gedurende het jaar in de gaten te houden hoe de bijstandslasten zich ontwikkelen in relatie tot het beschikbare budget vanuit het inkomensdeel.
- Bovendien worden jaarplan en begroting gebaseerd op voorlopige schattingen van het budget voor het inkomensdeel: deze voorspelling wordt gedurende het jaar bijgesteld, maar het budget is pas in de loop van het begrotingsjaar (september) definitief. Ook deze factor draagt eraan bij dat er niet één moment is te isoleren waarop de prikkel de gemeentelijke organisatie binnenkomt.

Meer specifiek verloopt de weg van de prikkel over het algemeen als in figuur 3 in beeld is gebracht:

1. De prikkel komt binnen bij het management (pijl nummer 1 in figuur 3). Het management houdt namelijk in de gaten wat er aan inkomensdeel binnenkomt en wat er gedurende het jaar vanuit het inkomensdeel uitgaat. Managers worden daarbij vaak ondersteund door één of meerdere beleidsmedewerkers. Dit hangt onder meer af van de omvang van de gemeente. Soms spelen ook financiële medewerkers een ondersteunende rol, maar dat is niet overal het geval omdat managers in een aantal gemeenten vanuit het principe 'integraal management' ook de financiële zaken rondom de WWB managen.
2. Vervolgens zet het management de budgetinformatie om in sturing richting de uitvoering. Die sturing kan de vorm aannemen van specifiek uitvoeringsbeleid gericht op het verkleinen van de bijstandslasten, van informatieverstrekking richting de uitvoering en van het vaststellen van indicatoren op basis waarvan de uitvoering moet presteren. Paragraaf 5.4 tot en met 5.6 ('keuzemogelijkheden', 'informatiestromen' en 'kosten en baten') gaan uitgebreider in op deze sturingsdimensies. Pijl nummer 2 in figuur 3 (van het management naar de uitvoering) verbeeldt deze sturing.
3. De wethouder Sociale Zaken (en soms ook: Financiën) wordt geïnformeerd gehouden. Dat gaat via maandelijkse overleggen en via managementrapportages waarin de actuele stand van zaken rondom het bijstandsvolume wordt uiteengezet. Daarin verantwoorden managers ook wat zij doen om de bijstandslasten te beheersen. De wethouder is via die overleggen meer of minder op de hoogte van de wijze waarop het bijstandsvolume zich ontwikkelt en hoe daarop gestuurd wordt. Over het algemeen wordt de concrete sturing op die bijstandslasten overgelaten aan de afdeling Werk & Inkomen, met aan het hoofd het management. Pijl 3 in figuur 3 verbeeldt deze informatiestroom.
4. De wethouder houdt op zijn beurt de Raad periodiek op de hoogte van de ontwikkeling van het bijstandsvolume (pijl 4). Dat gaat vooral via de beleidscyclus. Dat de concrete sturing op de bijstandslasten vooral aan het management van de afdeling Werk & Inkomen wordt

overgelaten, betekent overigens niet dat de politiek niet indirect stuurt op de bijstandslasten. Juist door te vragen om informatie kan de politiek het management aansturen. De Raad stelt vragen aan de wethouder (pijl 5), en de wethouder spreekt het management aan (pijl 6). Niet zelden beschreven managers een gevoel van politieke druk omdat zij aan de politiek moesten verantwoorden wat zij precies hadden gedaan om de bijstandslasten zo veel mogelijk te reduceren. Vooral wanneer zich een tekort voordoet (of dat dreigt te doen) op het inkomensdeel vindt sturing vanuit de raad plaats. Bij een overschot is dat minder het geval, en ook bij langjarige tekorten is de aandacht vanuit de Raad beperkt. Sturing van het management door de wethouder heeft vaak de vorm van (prestatie)afspraken. Daarin staat wat de doelen zijn (meer of minder SMART geformuleerd).

Figuur 3. De weg van de financiële prikkel



5.4. Wat zijn de keuzemogelijkheden?

In de vorige paragraaf hebben we de actoren uiteengezet die een rol spelen in de doorwerking van de prikkel binnen gemeenten. Hier gaan we in op de keuzemogelijkheden die actoren hebben als het aankomt op reductie van de bijstandslasten. Het gaat dan om de beschikbaarheid van beleidsinstrumenten. Daarbij zoomen we eerst in op wat actoren concreet *doen* om de bijstandslasten zo klein mogelijk te houden. Vervolgens gaan we dieper in op hoe actoren de keuzemogelijkheden *percipiëren*: in hoeverre hebben zij het idee door hun eigen handelen de bijstandspopulatie of het saldo op het inkomensdeel te kunnen beïnvloeden?

Rationele keuzemogelijkheden hebben betrekking op het te voeren bijstandsbeleid en op de interne aansturing c.q. de efficiency (zie figuur 1 in paragraaf 2.2). Met dat laatste bedoelen we zaken als de informatiestromen binnen de organisatie, prestatieafspraken met medewerkers en sancties bij het niet nakomen van dergelijke afspraken. Dat komt allemaal in de volgende paragrafen aan de orde. Hier richten wij ons op keuzes in het te volgen bijstandsbeleid.

Wat doen actoren om de bijstandslasten te reduceren?

Grofweg zijn er drie typen bijstandsbeleid te onderscheiden waarmee actoren kunnen reageren op een financiële prikkel die voortkomt uit de financieringssysteem rondom de WWB. Het eerste type beleid is erop gericht de uitstroom uit de bijstand te verhogen door een verbetering van het participatiebeleid. Het tweede ontmoedigt de bijstandsinstroom door strenger te zijn aan de poort. Het derde bestaat eruit onrechtmatig gebruik van de bijstand op te sporen en te bestraffen. Op deze keuzemogelijkheden, en de prikkels die aanleiding zijn voor de gemaakte keuzes, gaan we één voor één in.

Participatiebeleid

De keuze voor het te voeren uitstroombeleid wordt uiteindelijk gemaakt door de politiek. In veel gevallen is het echter het management dat hierbij, als probleemeigenaar, het voortouw neemt. De aanleiding kan, naast een tekort op het inkomensdeel van de WWB, ook krimp zijn van het budget uit het werkdeel. Dat laatste leidde er in verschillende onderzochte gemeenten toe dat meer wordt gelet op de effectiviteit van het gevoerde uitstroombeleid.

In veel gemeenten is het participatiebeleid de laatste jaren ingrijpend gewijzigd. Veelal gaat het om een omslag van beleid dat voor alle klanten hetzelfde was naar een gedifferentieerd beleid gericht op afzonderlijke doelgroepen. Daarbij kiezen veel gemeenten voor een focus op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze doelgroep zijn immers minder investeringen nodig om ze te bemiddelen naar werk. Zo kan met minder geld dus meer uitstroom (en dus: lagere bijstandslasten) worden gerealiseerd.

Deze strategie kan volgens verschillende respondenten uit de uitvoering echter het nadelige effect hebben dat moeilijk bemiddelbare klanten steeds moeilijker bemiddelbaar worden, omdat zij langer in een uitkeringssituatie verkeren. Toch zijn veel respondenten van mening dat ze zich wel *moeten* focussen op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, omdat de budgetten voor het inkomens- en werkdeel volgens hen te krap zijn om de gehele doelgroep te bedienen.

Op het niveau van de uitvoering bestaan de keuzemogelijkheden uit het al dan niet inzetten van de in de gemeente beschikbare beleidsinstrumenten in specifieke gevallen. Deze discretionaire

ruimte varieert tussen gemeenten. In de onderzochte gemeenten heeft de uitvoering geen actieve inbreng bij het formuleren van het beleid.

Onderstaand voorbeeld laat zien op welke manier gemeenten een nieuwe draai kunnen geven aan hun participatiebeleid, om op die manier meer bijstandsontvangers aan het werk te krijgen.

Nieuw participatiebeleid in gemeente G

Ongeveer twee jaar geleden is de gemeente G begonnen met een nieuwe aanpak van de re-integratie van bijstandsgerechtigden. De directe aanleiding hiervoor was de krimp van het werkdeel, waardoor de gemeente dreigde niet uit te komen met haar inkomensdeel. Er ging dus van de budgetkrimp op het werkdeel een prikkel uit om het re-integratiebeleid te wijzigen en zo tekorten op het inkomensdeel te voorkomen. Een nieuw afdelingshoofd Werk & Inkomen trad aan, die vanuit de politiek de opdracht kreeg met minder budget dezelfde (maar liefst méér) uitstroom te realiseren. De gevolgde aanpak was gebaseerd op een succesvolle aanpak van re-integratie uit een andere gemeente en zag er als volgt uit. Allereerst werd besloten om vanaf nu klantmanagers zelf de begeleiding van cliënten voor hun rekening te laten nemen, terwijl voorheen die begeleiding plaatsvond via extern ingekochte re-integratietrajecten. Ten tweede werd die begeleiding niet individueel (één op één), maar groepsgericht (één klantmanager op meerdere cliënten) ingezet. Tot slot werd de samenwerking aangegaan met een uitzendbureau. Door in gemengde teams te werken (voor de helft klantmanager en voor de helft intercedent) werd volgens respondenten de commerciële drive van klantmanagers versterkt, alsmede de kennis over het maken van een match tussen vraag en aanbod en kennis over de arbeidsmarkt. Bovendien kon de gemeente via de samenwerking profiteren van het netwerk dat het uitzendbureau had opgebouwd in de uitzendbranche. De intercedenten van het uitzendbureau leerden op hun beurt van de klantmanagers over wettelijke mogelijkheden, sociale wetgeving en de doelgroep. Met de nieuwe aanpak van integratie is de gemeente erin geslaagd de uitstroom te verhogen.

Beperken instroom

Daarnaast heeft het beleid rondom de WWB-instroom de afgelopen jaren grote veranderingen doorgemaakt, waarbij instroom zo veel mogelijk wordt ontmoedigd. Tekorten of dreigende tekorten op het inkomensdeel prikkelen politiek en management om in hun beleid strenger te zijn aan de poort. Sommige gemeenten kiezen er om die reden voor om burgers niet meteen een bijstandsuitkering te verschaffen maar ze eerst een periode actief te laten zoeken naar werk. Voor jongeren onder de 27 jaar was zo'n zoekperiode overigens al wettelijk verplicht.

Fraudebestrijding

De derde manier waarop actoren kunnen reageren op de financiële prikkel vanuit de financiering van de WWB is door meer aandacht te besteden aan het opsporen en aanpakken van onrechtmatig gebruik van de bijstand. Hierbij speelt ook de (aanloop naar de) Fraudewet die per 1 januari 2013 van kracht is geworden een rol. Zowel politiek als management zijn bij deze beleidsomslag betrokken. Veel gemeenten zetten meer capaciteit in om fraude op te sporen,

ontwikkelen explicieter beleid om fraude te ontdekken en pakken fraude harder aan.

Reactie of eigen initiatief?

Gemeenten hebben hun participatiebeleid opnieuw vormgegeven, zijn strenger aan de poort en actiever in het tegengaan van fraude. Zij reageren hiermee op de financiële prikkels, en op andere prikkels zoals de Fraudewet, die afkomstig zijn van het Rijk. De manier waarop zij reageren, dus de concrete invulling van het beleid, is echter het uitvloeisel van lokale afwegingen. De lokale beleidsvrijheid hierbij is groot. Het lokale beleid wordt wel beïnvloed door wat andere gemeenten doen (overname van beleid dat elders succesvol is). In paragraaf 5.6 zullen we zien dat de nadruk op het beperken van de bijstandsafhankelijkheid inmiddels ook “tussen de oren” zit. Bestuurders, managers en uitvoerenden binnen gemeenten zijn hiertoe intrinsiek gemotiveerd vanuit de overtuiging dat dit voor de betrokkenen zelf ook het beste is.

Hoe percipiëren actoren hun keuzemogelijkheden?

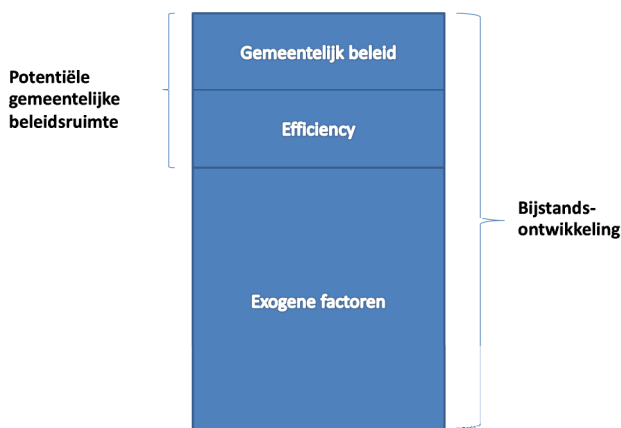
Uit het vorige onderdeel blijkt dat gemeenten rationeel en formeel verschillende typen beleid (kunnen) ontwikkelen om hun bijstandspopulatie te reduceren. Tegelijk blijkt uit de casestudies dat actoren heel verschillend aankijken tegen de invloed die zij zelf hebben op het bijstandsvolume of op het saldo van het inkomensdeel. Zij schatten hun keuzemogelijkheden verschillend in. Dit kan effect hebben op de doorwerking van de financiële prikkel.

Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen wat actoren denken dat de invloed is van hun handelen op het *bijstandsvolume* (het aantal uitkeringen) en wat actoren denken dat de invloed is van hun handelen op *tekorten of overschotten op het inkomensdeel* (geldbedragen). Wanneer actoren denken dat ze op beide dimensies (bijstandsvolume én tekorten of overschotten) veel invloed hebben, lijkt de prikkel door te werken in een gevoel van beheersbaarheid over de eigen bijstandslasten. Wanneer dat niet het geval is krijgen respondenten uit het management en de politiek het gevoel dat zij niet ‘in control’ zijn over de gemeentelijke bijstandslasten. Voor actoren uit de uitvoering is dit alleen zo wanneer zij door het management op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen in het bijstandsvolume of het saldo op het inkomensdeel. Niet alle managers doen dat (zie verder paragraaf 5.5).

Beïnvloeding van het bijstandsvolume

In hoofdstuk 2 zijn verschillende factoren genoemd die van invloed zijn op de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Ter herinnering wordt figuur 1 uit paragraaf 2.2 hier nogmaals weergegeven.

Figuur 1 Bepalende factoren bijstandsvolume



Respondenten verschillen in hoeveel invloed ze toeschrijven aan exogene factoren versus gemeentelijk beleid en efficiency.⁵³ Dit hangt samen met hun bijstandsvolume. Binnen gemeenten waar deze grootte zich gunstig heeft ontwikkeld heerst in veel gevallen breed de overtuiging (bij management, politiek en, voor zover geïnformeerd, de uitvoering) dat gemeentelijk beleid grote invloed heeft op de ontwikkeling van het bijstandsvolume. De verschillende actoren zijn er van overtuigd dat de gunstige ontwikkeling op bijstandsgebied het gevolg is van hun eigen handelen.

Bij andere gemeenten overheerst de mening dat gemeenten wel invloed hebben op het verhogen van de uitstroom maar nauwelijks op het verkleinen van de instroom. Respondenten uit politiek en management wijzen op de grote invloed die de economische crisis (exogene factor) heeft gehad op de verhoging van de bijstandsinstream.

Tot slot zijn er gemeenten waar management, politiek én uitvoering het gevoel hebben dat vooral exogene factoren (o.a.: crisis en lage werkgelegenheid regio) de bijstandsontwikkeling binnen hun gemeente bepalen. Dit geldt zowel voor de bijstandsinstream (die stijgt) als voor de bijstandsuitstroom (die moeilijk te realiseren is).

Beïnvloeding van tekorten of overschotten inkomensdeel

Een minderheid van gemeenten (zowel respondenten uit politiek als uit management en uitvoering) vindt dat gemeenten wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op het saldo van het inkomensdeel. De meerderheid denkt dat die invloed maar beperkt is. Invloed uitoefenen op het saldo van het inkomensdeel is moeilijker dan invloed uitoefenen op het bijstandsvolume, omdat het saldo mede afhangt van het toegewezen budget, dat exogeen wordt bepaald.

Door de eerste groep (respondenten uit gemeenten die wel invloed ervaren op hun saldo op het inkomensdeel) wordt naar de eigen resultaten verwezen als 'bewijs' van de beïnvloedbaarheid.

⁵³ Het objectieve verdeelmodel is erop gericht de invloed van exogene factoren zo goed mogelijk te compenseren. Er blijft echter sprake van een model en dat kan nooit de volledige werkelijkheid beschrijven of voorspellen.

Het gaat dan om gemeenten die een overschot op het inkomensdeel hebben of erin geslaagd zijn het tekort te reduceren.

Ook de tweede groep verwijst naar de eigen resultaten als 'bewijs' van hun stelling: ondanks de sterkere sturing van de afgelopen jaren is hun tekort niet minder geworden. Of het tekort is wel minder geworden, maar deze vermindering is een direct effect van de aanpassingen in de budgettoekenning van het Rijk. Bijvoorbeeld: de groei van het macrobudget in 2012 toen het bestuursakkoord (2007-2011) afliep. Of het tekort is wel minder geworden, maar dat komt door de vertraagde doorwerking van belangrijke verdeelkenmerken op budgettoekenning. Bijvoorbeeld: een gemeente waar nieuwe sociale huurwoningen waren gebouwd, trok daardoor veel bijstandsgerechtigden uit de regio aan. Die gemeente kampte door een vertraagde doorwerking van de verdeelkenmerken meerdere jaren met zeer grote tekorten. De gemeente kreeg uiteindelijk een MAU uitkering toegewezen ter compensatie hiervoor.

Tot slot zijn respondenten uit de ISD-gemeenten ervan overtuigd geraakt dat ze nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het saldo van het inkomensdeel. Dat komt doordat er structurele verschillen zijn binnen deze ISD-gemeenten (sommige hebben een tekort terwijl andere juist een overschot hebben) terwijl de uitvoering van de WWB overal hetzelfde is. Dat ondergraaft het gevoel via het bijstandsbeleid invloed te hebben op tekorten of overschotten.

Managers en uitvoerder verschillen soms van mening als het aankomt op de beïnvloedbaarheid van tekorten of overschotten op het inkomensdeel. Twee varianten zijn we tegengekomen. In één gemeente is het management van mening dat het overschot voor een groot deel de eigen verdienste is, terwijl respondenten uit de uitvoering meer invloed zien van 'geluk' in de verdeling van het budget. Het gaat hier dus om een verschil in interpretatie van het overschot.

De andere variant die we zijn tegengekomen is de situatie waarbij het management de vermindering van het tekort vooral toewijst aan eigen verdienste, terwijl de uitvoering niet op de hoogte is van deze vermindering en het gevoel heeft dat de eigen invloed beperkt is. Bij deze variant bestaat er een verschil in informatieniveau: de uitvoering weet niet dat het tekort verminderd is. Paragraaf 5.5 gaat dieper in op de informatiestromen binnen gemeenten.

Gevolgen perceptie voor handelen

Respondenten uit het management geven aan dat actoren uit de politiek die weinig invloed ervaren op het saldo van het inkomensdeel zich na enige tijd op deze situatie instellen. Meerjarige tekorten worden uiteindelijk als normaal ervaren. Bij het opstellen van de begroting wordt er rekening mee gehouden. De aandacht voor het onderwerp verslapt. Zie verder paragraaf 5.6.

Belangrijk is echter dat respondenten uit het management en de uitvoering die maar beperkt invloed ervaren op de ontwikkeling van het bijstandsvolume of het saldo op het inkomensdeel in de meeste gevallen tóch blijven proberen de bijstandslasten zoveel mogelijk te verkleinen. Dat heeft te maken met de ervaren noodzaak van schadelastbeperking. Deze actoren ervaren wel enige invloed (om de schade zo veel mogelijk te beperken) maar die invloed reikt niet ver genoeg om zich ook 'in control' te voelen over bijstandsvolume. Het is dus maar de vraag in hoeverre het gevoel de ontwikkeling van het bijstandsvolume te kunnen beïnvloeden ook doorwerkt in het handelen. Dat kan op basis van de casestudies niet worden achterhaald.

5.5. Hoe lopen de informatiestromen?

Naast inzicht in de actoren die sturen op reductie van de bijstandslasten en in de keuzemogelijkheden die zij hebben om te sturen, is het van belang te weten hoe de informatiestromen binnen de gemeenten lopen. We maken onderscheid tussen de mate waarin actoren ervan op de hoogte zijn óf hun bijstandsbeleid (de gewenste) effecten sorteert en de mate waarin actoren inzicht hebben in hoe hun bijstandsbeleid die effecten sorteert.

Weten óf beleid effect sorteert

De informatie-eigenaar rondom de 'kerncijfers' van het bijstandsbeleid blijkt over het algemeen het management te zijn. Managers zijn het beste op de hoogte van wat er aan inkomensdeel binnenkomt en wat er gedurende het jaar vanuit het inkomensdeel uitgaat. Soms (in de wat grotere gemeenten) wordt het management bij het verzamelen en het ordenen van die informatie ondersteund door beleidsmedewerkers of financiële medewerkers. Het zijn echter de managers die informatie al dan niet doorgeleiden naar de politiek (bottom-up informatie) en naar de uitvoering (top-down informatie).

Bottom-up: informatieverstrekking richting politiek

Aan het begin van het begrotingsjaar worden doorgaans afspraken gemaakt tussen de politiek en de afdeling Werk & Inkomen over de activiteiten en de prestaties die de afdeling dat jaar gaat neerzetten. De afspraken worden omschreven in het jaarplan van de afdeling en vormen ook de basis van de informatieverstrekking richting de politiek. In de meeste gemeenten wordt de wethouder op maandelijkse basis, en vaker indien zich onverwachte ontwikkelingen voordoen, geïnformeerd over de actuele stand van zaken in relatie tot de afspraken die gemaakt zijn. Bovendien ontvangt de wethouder, maandelijks maar bij sommige gemeenten ook vaker gedurende de maand, managementrapportages waarin een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste kerncijfers.

In de reguliere beleidscyclus wordt ook de Raad op de hoogte gehouden van ontwikkelingen in de bijstandslasten. Tussentijds kan de Raad hier ook vragen over stellen. In sommige gemeenten komt het nauwelijks voor dat de Raad uit zichzelf vragen stelt, in andere gemeenten is de ontwikkeling van het bijstandsvolume meer een 'hot issue' en worden er ten minste maandelijks vragen gesteld. In gemeenten met een positief saldo op het inkomensdeel stelt de Raad minder vaak vragen. Dat is ook zo bij een langdurig negatief saldo. De Raad komt vooral in actie bij een plotselinge verslechtering van het saldo.

Top-down: Informatieverstrekking richting uitvoering

De financiële stand van zaken rondom het werkdeel en het inkomensdeel wordt in de eerste plaats (maandelijks of tweewekelijks) vanuit het management gecommuniceerd aan de teamleiders Werk & Inkomen. De teamleiders Werk & Inkomen zijn in de meeste gevallen goed op de hoogte van de financiële situatie rondom hun eigen budget.

Teamleiders informeren hun uitvoerende medewerkers via teamoverleggen, die bij sommige gemeenten wekelijks en bij andere gemeenten twee- of driewekelijks worden gehouden. In de teamoverleggen wordt meer of minder expliciet ingegaan op de teamprestaties (bijvoorbeeld de hoeveelheid mensen die bemiddeld zijn naar werk). Hoe expliciet prestaties een onderdeel zijn

van het teamoverleg, hangt meestal samen met de mate waarin er meetbare indicatoren zijn afgesproken waarop medewerkers worden beoordeeld (meer daarover in de volgende paragraaf).

Sommige teamleiders voeden hun uitvoerende medewerkers daarnaast met financiële informatie rondom het werkdeel of het inkomensdeel, terwijl andere teamleiders financiële informatie juist weghouden bij de uitvoering. Daar zitten verschillende filosofieën achter. Sommige leidinggevendenden willen graag dat hun teamleden de context kennen van waarop zij aangestuurd worden, zodat ze niet alleen snappen dát ze moeten sturen op reductie van de bijstandspopulatie, maar ook waarom dat zo belangrijk is. Anderen zijn juist van mening dat dergelijke informatie uitvoerende medewerkers alleen maar afleidt van het primaire proces. Soms gaat het hier echter niet om een bewuste keuze, maar blijken uitvoerders onbedoeld slechts beperkt op de hoogte te zijn. De meeste uitvoerders zijn ook vooral bezig met hun eigen taken en denken niet op een hoger niveau na over het behalen van verbeteringen.

Onderstaand voorbeeld laat zien hoe gemeenten de informatiestromen richting uitvoerende medewerkers kunnen organiseren.

Informatieverstrekking in gemeente E

In gemeente E weten consultants, omdat ze daarover zijn geïnformeerd, dat de afdeling en de gemeente zich in zwaar financieel vaarwater bevinden. Tevens weten ze dat de gemeente een oplopend tekort heeft op het saldo van de WWB. Ze kennen daarmee de context van de strengere sturing op reductie van de bijstandspopulatie en zijn doordrongen van de noodzaak tot schadelastbeperking. In zogeheten 'lean-sessies' met uitvoerende medewerkers wordt bovendien geanalyseerd hoe uitvoeringsprocessen geoptimaliseerd kunnen worden, zodat méér kan voor minder geld. Tot slot wordt actief ingezet op het vergroten van het kostenbewustzijn van uitvoerende medewerkers. De medewerkers weten hoeveel de verschillende participatie- of re-integratietrajecten kosten en worden aangemoedigd waar mogelijk de financiële middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Bijvoorbeeld: wanneer iemand niet meer naar zijn werk kan omdat zijn fiets kapot is, hebben uitvoerende medewerkers de vrijheid om voor hem/haar een tweedehands fiets aan te schaffen indien dat kan helpen om uit de bijstand te blijven.

Weten hóe beleid effect sorteert

Ten aanzien van de kennis die respondenten tentoonspreiden rondom hóe de bijstandspopulatie gereduceerd kan worden, blijken er vooral verschillen te bestaan op gemeentelijk niveau en niet zozeer tussen actoren uit de politiek, het management of de uitvoering.

Hoe beoordelen respondenten hun kennis?

Sommige gemeenten denken vrij goed te weten wat de factoren zijn die bijstandsuitstroom vergroten en bijstandsinstroom verkleinen. Andere gemeenten menen vooral strategieën te kennen om bijstandsuitstroom te vergroten. Tot slot zijn er gemeenten die noch denken veel kennis te bezitten over hoe ze de uitstroom kunnen vergroten, noch weten hoe ze de instroom kunnen verkleinen.

Het is opvallend dat de 'best practices' die gemeenten uit de eerste categorie (met naar eigen zeggen veel kennis) aanwijzen, vaak ook door respondenten in andere gemeenten (met naar eigen zeggen minder kennis) ingezet worden. Dat is een illustratie van kopieergedrag van beleidspraktijken die 'succesvol' lijken te zijn in situaties waarin actoren zelf niet goed weten wat werkt. Dat desondanks dit niet dezelfde resultaten in termen van reductie van de bijstandspopulatie sorteert kan te maken hebben met de noodzaak van maatwerk: sommige maatregelen passen alleen bij gemeenten met specifieke kenmerken in specifieke omgevingen. In hoeverre specifiek ingezette maatregelen ook zijn aangepast aan gemeentelijke omstandigheden (maatwerk) hebben we in dit onderzoek niet kunnen controleren. Wel is het nuttig om dieper in te gaan op de achtergrond van (geclaimde) kennis: *waarom* denken respondenten veel of juist weinig kennis te hebben van manieren om de bijstandslasten te reduceren?

Op basis waarvan vellen ze dat oordeel?

Eenzijds wordt de inschatting van de eigen kennispositie gestuurd door de mate van succes van het lokale beleid. Actoren denken dan dat ze veel of juist weinig weten over hoe ze de bijstandspopulatie kunnen reduceren omdat ze goede of juist tegenvallende resultaten boeken ten aanzien van het bijstandsvolume. Aan deze inschatting hoeft echter geen feitelijke en empirische kennis ten grondslag te liggen. Zoals we eerder zagen kan dezelfde aanpak goede resultaten in de ene gemeente sorteren en juist minder goede resultaten in de andere.

Anderzijds baseren actoren hun kennisclaim soms op een systeem van evaluatie en monitoring van specifieke beleidsinstrumenten. Nieuwe en bestaande maatregelen worden expliciet geëvalueerd en maatregelen die te weinig effect sorteren worden aangepast of beëindigd. Kwaliteitsmedewerkers spelen hierin meestal een cruciale rol, maar in sommige gemeenten wordt er in sessies met consultants ook bewust stilgestaan bij mogelijke verbeteringen in uitvoeringsprocedures of bij 'best-practices' van collega's die goede resultaten boeken.

Kennisdeling

Kennisdeling tussen gemeenten over manieren waarop de bijstandspopulatie kan worden gereduceerd wordt op uiteenlopende manieren georganiseerd (kenniskringen, gemeentedagen, handreikingen, benchmarks, opleidingen enz.). Sommige gemeenten willen vooral zicht krijgen op hoe de eigen inspanningen zich verhouden tot de inspanningen van andere gemeenten en participeren daarom in een benchmark. Ook zijn er gemeenten die 'best practices' uit andere gemeenten overnemen, bijvoorbeeld gemeente G uit paragraaf 5.4. Hoewel de meeste gemeenten lijken te participeren in één of ander samenwerkingsverband om kennis te delen rondom de bijstand, zijn er ook gemeenten die hun externe focus minder hebben ontwikkeld en maar beperkt kennis uitwisselen met andere gemeenten.

5.6. Wat zijn de kosten en baten?

In de meeste casegemeenten zorgde de invoering van de WWB in 2004 ervoor dat uitstroom naar werk, en dus de reductie van de bijstandspopulatie, een belangrijker doel werd van het bijstandsbeleid. Dat gemeenten een tekort op het saldo van het inkomensdeel uit de eigen gemeentelijke middelen moeten betalen, stimuleert volgens respondenten dat er sterker

gestuurd wordt op het vermijden van een dergelijk tekort. Zowel respondenten uit het management, als uit de politiek en de uitvoering verwijzen naar de invoering van de WWB als een moment waarop de gemeentelijke sturing op beheersing van de bijstandslasten intensiverde.

Om beter zicht te krijgen op de manier waarop deze financiële prikkel binnen de gemeentelijke organisatie doorwerkt is het belangrijk om te weten wat gedrag de verschillende actoren oplevert in termen van kosten en baten. We maken hierbij onderscheid tussen extrinsieke en intrinsieke kosten en baten (zie ook paragraaf 3.3 in het theoretische kader). Met extrinsiek bedoelen we kosten en baten die een gevolg zijn van formeel vastgelegde afspraken, bijvoorbeeld tussen medewerkers en leidinggevenden in de vorm van prestatieafspraken of tussen gemeenten en Rijk in de vorm van financiële arrangementen. Intrinsieke kosten en baten komen voort uit de eigen overtuiging goed werk te leveren.

Extrinsieke kosten en baten

Alle gemeenten hebben sturingssystemen opgezet waarmee hogere niveaus de niveaus onder hen duidelijk maken wat er van hen wordt verwacht. Ook bevatten die sturingssystemen, expliciet of impliciet, de consequenties voor het handelen van de personen waarop ze betrekking hebben. Deze extrinsieke kosten en baten moeten ervoor zorgen dat de gewenste resultaten worden behaald. We onderscheiden hier drie niveaus: college (dat door de Raad wordt aangestuurd), management (dat door het college wordt aangestuurd) en uitvoering (dat door het management wordt aangestuurd).

College

De bemoeienis van de Raad met de uitvoering van de WWB is sterk afhankelijk van de omstandigheden. Bij een batig saldo op het inkomensdeel wordt daar over het algemeen door de gemeenteraad weinig aandacht aan besteed. Tekorten, of de dreiging daarvan, roepen echter vrijwel altijd kritische vragen op vanuit de Raad richting de verantwoordelijke wethouder. Volgens respondenten uit het management en de uitvoering is er maar beperkt politieke aandacht voor de bijstandssturing wanneer zich geen (dreigend) tekort meer voordoet. Opvallend is dat de politieke aandacht ook afzwakt naarmate tekorten zich meerdere jaren achter elkaar voordoen. De verklaring die daarvoor wordt aangedragen is dat tekorten in die situatie steeds meer als status quo worden gepercipieerd. Het verlies wordt van tevoren ingecalculeerd.

Een overschot op de uitvoering van de WWB vloeit meestal naar de algemene middelen van de gemeente. De verantwoordelijke wethouder heeft hier weinig aan. Zolang een wethouder geen tekorten heeft bij de uitvoering van de WWB zullen collega-wethouders zich niet snel met zijn of haar portefeuille bemoeien. Bij een tekort wordt dat anders. Een tekort dat niet binnen de eigen begroting kan worden opgevangen gaat immers ten koste van het budget van andere wethouders. Meerjarige tekorten worden echter vaak van tevoren ingeboekt.

Voor wethouders bestaat dus een asymmetrische beloningsstructuur. Een saldo dat van positief omslaat naar negatief, of dat dreigt te gaan doen, levert kritische vragen op, en dwingt mogelijk om bij de collega van financiën om extra middelen te vragen. Overschotten worden daarentegen nauwelijks beloond, meerjarige tekorten niet bestraft. Dit verklaart voor een deel waarom veranderingen in gemeentelijke sturing vooral het gevolg lijken te zijn van (dreigende) tekorten

('kosten') en niet van (mogelijke) overschotten ('baten').

In paragraaf 3.3 beschreven we het verschijnsel verliesaversie. Dat is het psychologische verschijnsel dat erop neer komt dat een verlies vaak harder aankomt dan een even grote winst. Of hier sprake is van verliesaversie kunnen we niet zeggen. Immers, hier is sprake van een situatie waarin wel verlies kan optreden (men krijgt kritiek bij het optreden van een tekort) maar geen winst (het vermijden van een tekort levert geen beloning op; de baten vloeien naar de algemene middelen van de gemeente).

Afdeling Werk & Inkomen

Aan het begin van het begrotingsjaar worden afspraken gemaakt tussen de verantwoordelijke wethouder en de afdeling Werk & Inkomen over de activiteiten en de prestaties die de afdeling dat jaar gaat neerzetten. Deze afspraken kunnen hard zijn: concreet en meetbaar geformuleerd en verankerd in prestatie-indicatoren waarop medewerkers kunnen worden afgerekend. Een voorbeeld hiervan is een concreet uitstroomgetal dat de afdeling moet realiseren. In veel gevallen zijn afspraken echter minder hard en zijn ze gebaseerd op streefcijfers. Uit de onderzochte rekenkamerrapporten kwam al naar voren (paragraaf 4.2) dat in slechts ongeveer de helft van de gevallen een expliciete, kwantitatieve doelstelling bestond die gerelateerd is aan het totale volume van de bijstandsuitkering of het aantal bijstandsgerechtigden

Afspraken kunnen onder meer gaan over de hoeveelheid uitstroom, de hoeveelheid instroom, de doorlooptijd van aanvragen en het percentage uitkeringsaanvragen tegenhouden bij de poort. Deze afspraken komen tot stand op basis van de resultaten het afgelopen jaar en de verwachte ontwikkelingen voor de komende jaren, zowel beleidsmatig (bijvoorbeeld: strenger worden aan de poort) als sociaaleconomisch (bijvoorbeeld: oplopende werkeloosheid). Afspraken zijn zelden direct afgeleid van het saldo op het inkomensdeel, maar worden overwegend gebaseerd op de inschattingen van management, beleidsmedewerkers en financiële medewerkers.

Op het niveau van management en uitvoering van de afdeling Werk & Inkomen levert een overschot op het saldo van het inkomensdeel in financiële zin niets op, omdat dat overschot vrijwel altijd terugvloeit naar de algemene middelen van de gemeente. Een tekort daarentegen betekent dat er geld vanuit de algemene middelen moet worden bijgelegd: de afdeling Werk & Inkomen moet dan kunnen verantwoorden waarom zij er niet in geslaagd zijn een tekort te vermijden. Management en uitvoering worden dus, net als de wethouder, wél aangesproken op een tekort, maar niet beloond voor een overschot.

Individuele medewerkers

Ook individuele medewerkers (zowel op uitvoerend niveau als op het niveau van management) kunnen worden aangestuurd via afspraken over wat er van hen wordt verwacht, al dan niet gekoppeld aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren. Gemeenten verschillen echter in de mate waarin en de wijze waarop dergelijke afspraken met medewerkers worden gemaakt. In sommige gemeenten worden de afspraken in het jaarplan zoveel mogelijk concreet en meetbaar geformuleerd en worden deze afspraken omgezet in prestatie-indicatoren voor individuele medewerkers (zowel managers als consultants) die daarop kunnen worden afgerekend. Vooral uitstroomcijfers worden in veel gevallen verankerd in dergelijke individuele prestatieafspraken voor medewerkers.

In andere gemeenten worden wel streefcijfers genoemd in het jaarplan, maar wordt het niet als problematisch ervaren wanneer hiervan wordt afgeweken en worden de streefcijfers bovendien niet vertaald in prestatie-indicatoren voor teams of medewerkers. Die kunnen dus niet op het behalen van doelen worden beoordeeld. In gemeenten waarin niet wordt gestuurd met prestatietargets wordt gestuurd via in algemene termen geformuleerde afspraken over wederzijdse verwachtingen, bijvoorbeeld de afspraak dat medewerkers zoveel mogelijk uitstroom proberen te realiseren.

In de case-gemeenten waar concrete afspraken werden gemaakt over te realiseren doelstellingen, wordt de prikkel om de bijstandslasten te reduceren sterker beleefd. Afspraken zorgen er namelijk voor dat medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt (waar de prioriteiten liggen).

Concrete en meetbare prestatieafspraken bieden ook handvaten om medewerkers aan te spreken wanneer prestaties tegenvallen of afspraken niet worden nagekomen. De mate waarin dit gebeurt verschilt aanzienlijk tussen gemeenten. Zo zijn we gemeenten tegengekomen waarbij structurele tegenvallende prestaties geleid hebben tot personele wisselingen, maar ook gemeenten waarbij geen harde consequenties verbonden worden aan tegenvallende prestaties.

Er lijkt wel consensus te bestaan over het feit dat het geheel aan prestaties belangrijk is voor de beoordeling van iemands functioneren, en dat dit niet kan worden afgemeten aan één of enkele indicatoren. Als iemand bijvoorbeeld veel uitkeringsinstroom heeft voorkomen, kan het gevolg daarvan zijn dat hij slechter scoort op andere prestatimaatstaven.

Onderstaand voorbeeld illustreert de wijze waarop prestatiesturing op gemeentelijk niveau kan worden ingericht.

Prestatiesturing in de gemeente C

De sturing binnen de gemeente C kan geduid worden als zakelijk. Jaarlijks worden er afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het bijstandsbestand waarvoor de teamleider Werk & Inkomen verantwoordelijk is. Deze afspraken worden zoveel mogelijk concreet en meetbaar geformuleerd. De teamleider vertaalt deze afspraken vervolgens naar targets voor zijn individuele medewerkers. De resultaten van medewerkers bespreekt hij elke twee weken met ze. In samenwerking met de teamleider 'ondersteuning' koppelt hij de resultaten bovendien elke twee weken terug naar de wethouder. Niet zozeer de targets an sich, maar vooral de manier waarop deze in combinatie met gedetailleerde managementinformatie het kostenbewustzijn van medewerkers kunnen vergroten, zien respondenten als een succesfactor van de gemeente C. Omdat de uitvoering zeer goed op de hoogte is van wat er gebeurt met het bijstandsbestand, de wekelijkse cijfers worden zelfs in een grafiek op de gang van de afdeling gehangen, wordt de relatie tussen eigen inspanningen en resultaten zichtbaar voor consulenten. Op die manier wordt de prikkel tot budgetbeheersing voor consulenten méér dan een abstract begrip, maar wordt hij als het ware zichtbaar gemaakt.

Sturing binnen de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD)

Bij een ISD staat de ambtelijke organisatie meer op afstand van de politiek dan bij een zelfstandige gemeente. Dat heeft tot gevolg dat ook de prikkel tot sturing op vermindering van de bijstandslasten in een situatie van overschotten of meerjarige tekorten op het saldo van het inkomensdeel nog zwakker wordt. Verandert een overschot in een tekort, of dreigt dat te gebeuren, dan is het voor de politiek bovendien moeilijker om de uitvoering bij te sturen.

Daar komt bij dat in sommige ISD-en overschotten en tekorten worden gedeeld. Gemeenten met een tekort worden dus – indien mogelijk – gecompenseerd door gemeenten met een overschot. Daardoor verwatert de financiële prikkel op het niveau van de deelnemende gemeenten.

Intrinsieke kosten en baten

Naast extrinsiek gemotiveerd gedrag kan er sprake zijn van motivatie om de bijstandslasten te verkleinen die voortvloeit uit een intrinsieke 'drive'. Kosten en baten bestaan hier uit het al dan niet halen van voldoening uit de eigen inspanningen. In deze paragraaf gaan we in op de intrinsieke motivatie van gemeentelijke actoren.

In de casestudies zijn we twee soorten intrinsieke motivatie tegengekomen. In de eerste plaats geven veel respondenten aan dat zij het om sociale redenen goed vinden om de bijstandspopulatie zo klein mogelijk te houden. In de tweede plaats wordt waarde gehecht aan de goede reputatie die het gevolg is van behaalde successen.

Sociale motieven

Tijdens de casestudies gaven veel van onze gesprekspartners aan het in de eerste plaats als een sociaal doel te zien om de bijstandspopulatie zo klein mogelijk te houden. Werk draagt volgens hen bij aan een zinvol bestaan en het stimuleert mensen zelfstandiger en gelukkiger te worden. Financiële overwegingen, als gevolg van de prikkel die uitgaat van het financiële arrangement rondom het inkomensdeel, worden veeleer als extra stimulans beschouwd. Vooral op uitvoerend niveau worden sociale motieven benadrukt, maar ook op het niveau van management en politiek wordt uitstroom naar werk genoemd als een belangrijk maatschappelijk doel op zichzelf.

Dit is volgens deze respondenten niet altijd zo geweest. Vóór 2004 was het volgens hen zelfs een 'taboe' om bij bijstandsgebruikers sterk te sturen op uitstroom naar werk. De opvatting dat werk altijd te verkiezen is boven een uitkering, omdat het bijdraagt aan een zinvol bestaan, is een opvatting die volgens hen de afgelopen tien jaar is opgekomen. Dus sinds de invoering van het huidige bekostigingssysteem van de bijstand waarin een financiële prikkel (extrinsieke motivatie) een belangrijke rol speelt.

Uit de literatuur is bekend dat extrinsieke motivatie ten koste kan gaan van intrinsieke motivatie (paragraaf 3.3). Wij vinden zoals gezegd geen aanwijzingen dat de sterkere nadruk op extrinsieke motivatie die bestaat sinds de budgettering van de bijstand werd ingevoerd ten koste is gegaan van de intrinsieke motivatie. Misschien is het zelfs omgekeerd. Wanneer respondenten uit financiële overwegingen sterker moeten gaan sturen op uitstroom naar werk, zouden hun opvattingen over (de sociale voordelen van) werk als gevolg van die sturing kunnen veranderen. Op basis van het onderzoek kunnen we dit echter niet staven.

Hoewel intrinsieke motivatie niet te lijden heeft onder extrinsieke prikkels komt het wel voor dat

beide vormen van motivatie medewerkers in verschillende richtingen duwen. Financiële prikkels kunnen werken als stimulans, maar kunnen volgens respondenten ook botsen met sociale overwegingen. In veel gemeenten is het beleid er de laatste jaren op gericht het budget voor het werkdeel zo in te zetten dat de uitstroom naar werk zo groot mogelijk wordt. Dat kan door vooral kansrijke bijstandsontvangers te begeleiden. Uitvoerders willen het budget echter soms ook gebruiken voor mensen die minder gemakkelijk uitstromen naar werk, maar wel behoefte hebben aan ontwikkeling en begeleiding. Deze botsing kan er volgens respondenten uit de uitvoering toe leiden dat hun werkplezier daalt en zij minder bevrediging uit hun werk halen (minder intrinsieke opbrengsten). Respondenten uit het management geven aan dat dit in enkele gevallen heeft geleid tot personele wisselingen, omdat uitvoerders niet in staat waren om met een meer 'zakelijke' blik naar de bijstandspopulatie te kijken.

Het bestaan van intrinsieke motivatie betekent dat persoonlijke factoren een stempel kunnen drukken op de uitvoering van de bijstand. Intrinsieke motivatie komt immers voort uit iemands karakter. Op het niveau van het management of het college kan de komst van een nieuwe persoon daarom grote veranderingen in de bijstandssturing teweegbrengen. In de casestudies zijn we dat bij managers inderdaad verschillende keren tegengekomen. Maar in die gevallen werd de reden voor de personele wisseling gevormd door de dreiging van financiële problemen binnen de gemeentelijke organisatie. Die zullen ook van invloed zijn geweest op de ingezette koerswijziging. De invloed van intrinsieke motivatie is dan moeilijk aan te geven. In één casegemeente zette een nieuwe wethouder sterk in op het reduceren van de bijstandspopulatie. Dat verlangen werd zowel financieel (extrinsiek) gemotiveerd als politiek/ideel (intrinsiek).

Reputatie

Eerder noemden we al dat overschotten op het inkomensdeel over het algemeen terugvloeien naar de algemene middelen en om die reden de afdeling 'Werk & Inkomen' in financiële zin niets opleveren. Uit de interviews met respondenten uit het management is evenwel gebleken dat het behalen van een overschot hen toch motiveert om ook het jaar daarna minstens hetzelfde overschot te behalen. Dit heeft te maken met een 'reputatieprikkel': managers die er eerder in zijn geslaagd te 'plussen' op het saldo van het inkomensdeel, zijn gemotiveerd om de jaren daarna hun goede naam hoog te houden. Ook bij medewerkers komt het voor dat zij trots zijn op de behaalde prestaties en het eigen beleid graag zouden uitdragen bij andere gemeenten. Dit vinden we uiteraard alleen bij gemeenten waar medewerkers op de hoogte zijn van het verloop van het bijstandsvolume of het saldo op het inkomensdeel.

5.7. Barrières voor de financiële prikkel

In bovenstaande paragrafen hebben we beschreven hoe de sturingsrelaties binnen gemeenten eruit zien. Op basis daarvan kunnen we nu conclusies trekken over de mate waarin en de wijze waarop de financiële prikkel doorwerkt op actoren binnen gemeenten en over 'barrières' in die doorwerking. De prikkel kan binnen gemeenten beter doorwerken wanneer dergelijke barrières worden weggenomen.

Eerst gaan we in op barrières die de doorwerking van de prikkel kunnen belemmeren (wordt de prikkel gevoeld?), om vervolgens mechanismen te beschrijven die een positieve prikkelervaring

kunnen verminderen (hoe wordt de prikkel ervaren?).

Wordt de prikkel gevoeld?

Eerst gaan we in op de vraag óf de financiële prikkel om de bijstandslasten te verminderen binnen gemeenten wordt gevoeld.

De prikkel van politiek naar management

Uit de casestudies blijkt dat verschillende barrières de financiële prikkel voor de politiek om te sturen op vermindering van de bijstandslasten kunnen belemmeren:

Barrière 1: Omdat er geen heldere afspraken zijn gemaakt met het ambtelijk apparaat over te leveren inspanningen of resultaten, kan de politiek het ambtelijk apparaat niet goed ter verantwoording roepen.

Deze barrière heeft betrekking op de dimensie 'kosten en baten' van de sturingsrelaties uit paragraaf 5.6. In de praktijk blijkt dat bij sommige gemeenten wél heldere afspraken zijn gemaakt tussen politiek en management over de inspanningen of de resultaten die de afdeling Werk & Inkomen zal leveren, terwijl in andere gemeenten de afspraken tussen politiek en management minder helder zijn geformuleerd. Wanneer er wel heldere afspraken zijn, kan de politiek het management aanspreken op de ontwikkeling van de bijstandslasten. Het management op zijn beurt heeft bij heldere afspraken iets te 'verliezen' en wordt daarmee extra geprikkeld om zich in te spannen. Heldere afspraken kunnen de doorwerking van de financiële prikkel dus bevorderen.

Barrière 2: De politiek roept het ambtelijk apparaat maar beperkt ter verantwoording over de geleverde inspanningen of resultaten wanneer de gemeenten geen tekort heeft en de politiek dus geen 'probleem' ziet.

Ook de tweede barrière heeft betrekking op de dimensie 'kosten en baten' (paragraaf 5.6). De casestudies wijzen erop dat politieke actoren zich vooral bemoeien met de bijstandslasten wanneer tekorten dreigen of optreden. Dat betekent overigens niet automatisch dat zonder die politieke inmenging sturing op reductie van de bijstandslasten *afwezig* is. In de praktijk blijkt het management, als probleemeigenaar van de prikkel, ook te sturen op reductie van de bijstandslasten wanneer de bijstandslasten politiek gezien geen (groot) 'issue' zijn. Sterkere sturing vanuit de politiek kan wel tot gevolg hebben dat de prikkel binnen de gemeentelijke organisatie op alle niveaus *sterker* wordt gevoeld.

Barrière 3: De prikkel voor de politiek om sterker te sturen op reductie van de bijstandslasten zwakt af naarmate tekorten zich meerdere jaren achter elkaar voordoen.

De derde barrière heeft betrekking op de dimensie 'perceptie van keuzemogelijkheden' (paragraaf 5.4). Uit de casestudies blijkt dat wanneer tekorten zich meerdere jaren achter elkaar voordoen, en ondanks sterkere sturing op reductie van de bijstandslasten niet kleiner of zelfs groter worden, de prikkel om te sturen op reductie van de bijstandslasten op politiek niveau afzwakt. Respondenten wijzen er in dit verband op dat naarmate sterkere gemeentelijke sturing geen effect lijkt te hebben op het saldo van het inkomensdeel, de tekorten steeds meer door wethouder en Raad gepercipieerd worden als status quo. Het tekort op het inkomensdeel wordt in die situatie vanuit het politieke niveau beschouwd als een 'structureel' probleem, dat

grotendeels buiten de eigen invloedssfeer ligt. Dat zwakt de werking van de prikkel op politiek niveau af kan daarmee ook tot gevolg hebben dat het management de prikkel minder sterk voelt.

Barrière 4: Wanneer de uitvoering is ondergebracht bij een ISD is het voor de politiek moeilijker om bij te sturen (dimensie 'keuzemogelijkheden', paragraaf 5.4). Raadsleden staan op grote afstand van het bestuur van een ISD, en wethouders kunnen ook niet direct ingrijpen. Daar komt bij dat in sommige ISD-en de overschotten en tekorten van de deelnemende gemeenten worden gedeeld. Op het niveau van de deelnemende gemeenten verwatert de financiële prikkel daardoor: tekorten doen minder pijn en overschotten leveren minder op (dimensie 'kosten en baten', paragraaf 5.6).

De prikkel van management naar uitvoering

Uit de casestudies komen ook barrières naar voren die kunnen belemmeren dat uitvoerders door het management worden geprikkeld om zich in te zetten voor een vermindering van de bijstandslasten.

Barrière 5: Medewerkers hebben soms maar beperkt zicht op de inspanningen of de resultaten die van hen verwacht worden.

De vijfde barrière heeft betrekking op de sturingsdimensie 'kosten en baten' (paragraaf 5.6). De wijze waarop het management uitvoerende medewerkers aanstuurt beïnvloed de mate waarin zij een prikkel ervaren om de bijstandslasten te reduceren. De casestudies wijzen erop dat in de gemeenten waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt over te leveren inspanningen of resultaten ten aanzien van bijstandssturing, de prikkel om de bijstandslasten te reduceren sterk wordt gevoeld door de uitvoering. Deze afspraken hebben vaak betrekking op de bijstandsuitstroom. Enerzijds weten uitvoerders door dergelijke afspraken beter wat er van hen verwacht wordt, waardoor ze beter aan die verwachtingen kunnen voldoen en er meer naar handelen. Anderzijds zorgen dergelijke afspraken ervoor dat het makkelijker wordt om medewerkers aan te spreken op tegenvallende resultaten.

Barrière 6: Medewerkers weten soms niet dat het financieel noodzakelijk is om te sturen op reductie van de bijstandslasten.

Deze barrière heeft betrekking op de dimensie 'informatiestromen' (paragraaf 5.5). We zijn binnen enkele onderzochte gemeenten respondenten uit de uitvoering tegengekomen die niet op hoogte waren van de financiële noodzaak om de bijstandslasten te beperken, waardoor dit als minder grote prioriteit werd gezien. De doorwerking van de prikkel kan dan via een betere informatievoorziening worden bevorderd.

Barrière 7: Medewerkers beschikken maar beperkt over concrete instrumenten, in de vorm van specifiek beleid, om de bijstandspopulatie te reduceren.

Barrière 7 heeft betrekking op de dimensie 'keuzemogelijkheden' (paragraaf 5.4). Wanneer aan uitvoerders geen concrete instrumenten wordt gegeven om te sturen op reductie van de bijstandslasten, werkt de prikkel minder goed door in het handelen van medewerkers in de frontlinie. Zo zijn we gemeenten tegengekomen waarbij uitvoerende medewerkers een divers repertoire aan handelingsmogelijkheden hadden om bijstandsinstroom te ontmoedigen (bijvoorbeeld: instelling van een verplichte zoekperiode alvorens iemand toe te laten tot de bijstand) of om uitstroom te bevorderen (bijvoorbeeld: samenwerking met een uitzendbureau),

en gemeenten waarbij het repertoire veel beperkter was. Om de doorwerking van de prikkel bij de uitvoering te bevorderen is het wenselijk dat het management toeziet op de ontwikkeling van zo'n repertoire.

Barrière 8: Medewerkers hebben te weinig kennis over wat wél werkt om bijstandslasten te reduceren en wat níet werkt.

Deze barrière hangt samen met de sturingsdimensie 'informatie' (paragraaf 5.5). De financiële prikkel werkt sterker door wanneer medewerkers- als gevolg van monitoring, evaluatie en kennisdeling- weten wat wél werkt om de bijstandslasten te reduceren en wat niet werkt.⁵⁴ Dan kunnen zij bewust middelen inzetten op de maatregelen die het gewenste effect sorteren. Zonder inzicht in wat wel en niet werkt, wordt een geïnformeerde keuze voor de inzet van middelen belemmerd.

Hoe wordt de prikkel ervaren?

De doorwerking van de financiële prikkel om de bijstandslasten te verminderen kan worden bevorderd door de bovenstaande barrières aan te pakken. Daarmee is echter nog niets gezegd over hoe de prikkel door actoren wordt ervaren.

Wanneer actoren de prikkel voelen kunnen ze hem ervaren als een 'kans' of als een 'probleem.' De prikkel wordt als probleem ervaren wanneer men er niet goed op weet te reageren, of wanneer die strijdig is met de eigen intrinsieke motivatie. Het eerste leidt tot een gevoel van machteloosheid, het tweede kan het werkplezier aantasten.

Actoren die zich machteloos voelen wijzen vaak op de invloed van exogene factoren (bijvoorbeeld: werkeloosheid) op de ontwikkeling van het bijstandsvolume. Dit werkt demotiverend. Toch blijven zij zich inzetten om de schade zoveel mogelijk te beperken (paragraaf 5.4). In hoeverre dit gevoel van machteloosheid tot slechtere beleidsprestaties leidt is op basis van de casestudies niet te bepalen.

Uit de casestudies blijkt dat drie situaties ertoe kunnen leiden dat betrokkenen uit management, politiek of uitvoering de prikkel coderen als probleem:

1. Bij een gepercipieerd gebrek aan mogelijkheden om zelf iets te doen om de bijstandslast te beheersen. Wanneer actoren niet weten met welke maatregelen ze hun bijstandsinstroom kunnen reduceren of hun bijstandsuitstroom kunnen vergroten, hebben ze niet het gevoel 'in control' te zijn over de eigen bijstandslasten.
2. Wanneer men geen verband ziet tussen eigen inspanningen en tekorten of overschotten op het inkomensdeel. Wanneer respondenten zich wel inspannen om het bijstandsvolume te reduceren, maar deze inspanningen zich niet vertalen in een krimp van het tekort op het inkomensdeel, voelen zij zich evenmin 'in control' over de eigen bijstandslasten. Dit kan komen doordat het saldo op het inkomensdeel niet alleen afhangt van de gemeentelijke inspanning, maar ook van het exogeen bepaalde budget.

⁵⁴ Ook kan gebruik worden gemaakt van publicaties die de effectiviteit van mogelijke interventies in het algemeen - en dus niet in specifieke gemeenten - beschrijven. Zoals bijvoorbeeld Koning, P. (2012), Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk, in: Uitermark, J., Gielen, A., Ham, M. (red.), Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies, Amsterdam: Van Genneep.

3. Wanneer doelstellingen van het management botsen met de intrinsieke motivatie van uitvoerenden. Dergelijke conflicten ontstaan wanneer uitvoerenden ook minder kansrijke uitkeringsontvangers willen begeleiden terwijl het beleid is gericht op het helpen van de meest kansrijken. Dit gaat ten koste van het werkplezier van uitvoerende medewerkers; anders gezegd, het verkleint hun intrinsieke beloning.

5.8. Conclusie

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen, zoals geformuleerd in paragraaf 5.1, één voor één beantwoord.

1. Hoe is de sturingsorganisatie binnen gemeenten ingericht? Wie spelen hierin een rol en hoe is de rolverdeling?

Uit de casestudies blijkt dat actoren uit de politiek, het management en de uitvoering een rol spelen in de sturing op de bijstandslasten. Politieke actoren zijn de wethouder Sociale Zaken (met soms aanvullend: de wethouder Financiën) en de Raad. Met uitvoerende actoren doelen we op de consultants Werk & Inkomen en soms (afhankelijk van de situatie) op hun teamleiders. Met het management bedoelen we het afdelingshoofd Werk & Inkomen, maar binnen kleinere gemeenten kunnen ook teamleiders als managers fungeren.

Binnen gemeenten is het management probleemeigenaar als het gaat om de sturing op de bijstandslasten. Het management vervult als een 'spin in het web' een sleutelrol. In de eerste plaats geeft het management de prikkel door richting de uitvoering door middel van informatieverstrekking en via concrete sturing. Dat laatste gebeurt via afspraken die in de ene gemeente veel concreter zijn dan in de andere. In de tweede plaats informeert het management de politiek over de bijstandslasten in relatie tot het budget. De wethouder stuurt het management aan door prestatieafspraken te maken en door managers meer of minder aan te spreken op hun verantwoordingsplicht. De wethouder informeert de Raad op gezette tijden, en vaker in geval van problemen. In dat laatste geval neemt de Raad ook vaak zelf het initiatief door kritische vragen te stellen.

2. In hoeverre voelen actoren een financiële prikkel, hoe ervaren actoren de prikkel, en wat is hierop hun reactie?

In hoeverre voelen actoren een financiële prikkel?

We hebben de doorwerking van de prikkel om de bijstandslasten te verminderen binnen gemeenten uiteengezet. De mate waarin de prikkel alle actoren (management, uitvoering en politiek) binnen de gemeentelijke organisatie bereikt, hangt af van drie dimensies: 'keuzemogelijkheden', 'informatie' en 'kosten en baten':

Keuzemogelijkheden. De doorwerking van de prikkel binnen gemeenten is om te beginnen sterker wanneer mensen in de uitvoering over concrete beleidsinstrumenten beschikken zodat ze ook daadwerkelijk kunnen sturen op reductie van de bijstandslasten. In de tweede plaats stuurt de politiek het management sterker aan bij een nieuw of dreigend tekort, dan bij een overschot of een langdurig tekort. In dat laatste geval gaat men er na verloop van tijd vaak van

uit dat de oorzaak buiten de eigen invloedssfeer ligt. Ten slotte werkt de prikkel minder goed door wanneer de bijstand bij een ISD is ondergebracht, omdat de politiek dan moeilijker kan ingrijpen.

Informatie. De doorwerking van de prikkel is sterker binnen gemeenten waar uitvoerders weten dat er een financiële noodzaak is om sterk te sturen op reductie van de bijstandspopulatie. Bovendien is de prikkel sterker wanneer men, als gevolg van een monitoring en evaluatie, weet wat wél werkt om de bijstandslasten te reduceren en wat niet werkt.

Kosten en baten. De doorwerking van de prikkel is sterker binnen gemeenten waar heldere en concrete prestatieafspraken zijn gemaakt tussen het management en de politiek en tussen de uitvoering en het management. Dat geldt vooral wanneer er ook daadwerkelijk consequenties worden verbonden aan het niet nakomen van die afspraken. De wethouder stuurt sterker op reductie van de bijstandslasten wanneer er een tekort is; vergroting van een overschot levert weinig 'applaus' op terwijl het optreden van een tekort hem of haar wel problemen oplevert. Ten slotte werkt de prikkel minder sterk door wanneer de gemeente deelneemt aan een ISD waarbinnen tekorten en overschotten worden verevend.

Prikkelervaring en reactie

Uit de casestudies blijkt dat drie situaties ertoe kunnen leiden dat betrokkenen uit management, politiek of uitvoering de prikkel coderen als probleem in plaats van als kans:

1. Bij een gepercipieerd gebrek aan mogelijkheden om zelf iets te doen om de bijstandslast te beheersen. Wanneer actoren niet weten met welke maatregelen ze hun bijstandsinstream kunnen reduceren of hun bijstandsuitstream kunnen vergroten, hebben ze niet het gevoel 'in control' te zijn over de eigen bijstandslasten.
2. Wanneer men geen verband ziet tussen eigen inspanningen en tekorten of overschotten op het inkomensdeel. Dit kan komen doordat het saldo op het inkomensdeel niet alleen afhangt van de gemeentelijke inspanning, maar ook van het exogeen bepaalde budget.
3. Wanneer doelstellingen van het management botsen met de intrinsieke motivatie van uitvoerenden. Dergelijke conflicten ontstaan wanneer uitvoerenden ook minder kansrijke uitkeringsontvangers willen begeleiden terwijl het beleid is gericht op het helpen van de meest kansrijken.

Een gevoel van machteloosheid belet niet dat men blijft proberen de bijstandslasten te beperken. Dit wordt echter meer als schadebeperking gezien. Of machteloosheidsgevoelens resulteert in minder succesvol bijstandsbeleid kan op basis van de casestudies niet worden vastgesteld. In het volgende hoofdstuk zal echter blijken dat meerjarige tekorten net zo sterk prikkelen om de bijstandslasten te beperken als eenjarige tekorten.

3. Welke barrières bestaan er binnen gemeenten in de doorwerking van de prikkel?

Kort samengevat komt het sturingsarrangement binnen de gemeentelijke organisatie op het volgende neer. Het management is probleemeigenaar en voelt de prikkel het sterkst. Vervolgens beslist het management over de keuzemogelijkheden, de informatie en de kosten en baten die ze doorgeeft aan de uitvoering. De politiek kan deze beslissing beïnvloeden door het management meer of minder ter verantwoording te roepen en door concrete of minder concrete prestatieafspraken te maken. Op zijn beurt beslist het management welke informatie aan de

wethouder en aan de Raad wordt doorgegeven en wanneer.

Er bestaan enkele barrières die kunnen verhinderen dat de prikkel overal in de gemeentelijke organisatie (management, politiek én uitvoering) doordringt. Ook zijn er omstandigheden die voor komen dat de prikkel positief (als kans) wordt ervaren, maar negatief, als probleem.

De volgende barrières kunnen verhinderen dat de prikkel om te sturen op de bijstandspopulatie overal in de gemeentelijke organisatie wordt gevoeld:

1. Wanneer er geen heldere afspraken zijn gemaakt met het ambtelijk apparaat over te leveren inspanningen of resultaten, kan de politiek kan het ambtelijk apparaat niet goed ter verantwoording roepen.
2. De politiek roept het ambtelijk apparaat maar beperkt ter verantwoording over de geleverde inspanningen of resultaten wanneer de gemeente geen tekort heeft en de politiek dus geen 'probleem' ziet.
3. De prikkel voor de politiek om sterker te sturen op reductie van de bijstandslasten zwakt af naarmate tekorten zich meerdere jaren achter elkaar voordoen.
4. Wanneer de uitvoering is ondergebracht bij een ISD is het voor de politiek moeilijker om bij te sturen. Daar komt bij dat in sommige ISD-en de overschotten en tekorten van de deelnemende gemeenten worden gedeeld. Op het niveau van de deelnemende gemeenten verwatert dan de financiële prikkel.
5. Medewerkers uit de uitvoering hebben soms maar beperkt zicht op de inspanningen of de resultaten die van hen verwacht worden, of worden hierop maar beperkt aangesproken.
6. Medewerkers uit de uitvoering weten soms niet dat het financieel noodzakelijk is om te sturen op reductie van de bijstandslasten.
7. Medewerkers uit de uitvoering beschikken soms maar beperkt over concrete instrumenten, in de vorm van specifiek beleid, om de bijstandspopulatie te reduceren.
8. Medewerkers uit de uitvoering hebben soms te weinig kennis over wat wel werkt om de bijstandslasten te reduceren en wat niet.

Door barrières op te ruimen kan de doorwerking van de financiële prikkel binnen gemeentelijke organisaties worden bevorderd. Daarmee worden de randvoorwaarden gecreëerd voor een positief effect van de beleids- en sturingsarrangementen in kwestie in de vorm van verminderde bijstandslasten.

6. Kwantitatieve analyse

6.1. Inleiding

Dit onderdeel bespreekt onze kwantitatieve analyse van het effect van de financiële prikkel van het financieringsmodel van de bijstand op de ontwikkeling van de bijstandslasten van gemeenten. Werkt die prikkel overal even sterk, of zijn er ook gemeenten waar de prikkel aan kracht verliest zodat het WWB-volume niet of slechts weinig wordt beperkt?

Grenzen aan de prikkelwerking?

Eén van de onderzoeksvragen is of er randvoorwaarden bestaan met betrekking tot de financiële prikkel die hiervan uitgaat. Dit valt om twee redenen te verwachten. In de eerste plaats worden binnen gemeenten niet alle financiële middelen voortdurend bij alle financiële afwegingen betrokken. Er is sprake van op voorhand toegewezen budgetten. In de tweede plaats zijn gemeenten met grote tekorten of overschotten wellicht minder gemotiveerd tot een activerend beleid, door het bestaan van financiële regelingen die de budgettaire effecten daarvan dempen, of doordat zij de moed opgeven.

In theorie zou binnen een gemeente het nut van de laatst bestede euro bij alle afzonderlijke uitgavenposten even groot moeten zijn. Geld dat op het WWB-budget wordt overgehouden moet daar worden besteed waar het nut het grootst is, ook al is dat op een heel ander beleidsterrein.⁵⁵ In de praktijk wordt echter gewerkt met vooraf bepaalde budgetten. Binnen colleges van B&W geldt doorgaans tot op zekere hoogte het non-interventieprincipe (net als overigens binnen de nationale regering). Dat betekent dat onder meer de wethouder van sociale zaken een grote mate van beleidsvrijheid heeft zolang hij of zij binnen het toegewezen budget blijft.

Wanneer dit niet lukt zullen bij de collega-wethouders middelen moeten worden vrijgemaakt. Collega-wethouders staan begrijpelijkerwijs niet te springen om budget af te staan. Het gevolg hiervan is, in elk geval in theorie, dat de financiële prikkel bij een tekort op het WWB-budget sterker is dan bij een overschot. Bij een tekort is er druk vanuit de rest van de gemeentelijke organisatie; bij een overschot is die druk er niet of is die veel kleiner. Dit kwam ook in de casestudies naar voren (paragraaf 5.6).

Een dergelijk effect is ook denkbaar op het niveau van de gemeente als geheel. Bij financiële krapte zal ook de afdeling Werk & Inkomen gevraagd worden een bijdrage te leveren. Anderzijds kan binnen een gemeente met een grotere financiële ruimte over de hele linie – dus ook bij de bijstandsverlening – een beperktere druk bestaan om doelmatig te werken.

Wanneer gemeenten er niet in slagen om tekorten op het WWB-budget weg te werken kan ontmoediging optreden. Dat was in elk geval de indruk van een aantal gesprekspartners bij de casegemeenten (paragraaf 5.4). Een tweede reden waarom grote tekorten (of overschotten) mogelijk tot een geringere prikkelwerking kunnen leiden is de aanwezigheid van financiële

⁵⁵ Met WWB-budget wordt bedoeld het budget voor het inkomensdeel van de WWB, dan wel (vanaf 2010) de gebundelde uitkering.

regelingen die de omvang van tekorten en overschotten aan maxima binden. Een betere prestatie (een afname van het bijstandsvolume) leidt bij een groot tekort of overschot niet altijd tot een financiële verbetering omdat dit tot een lagere rijksuitkering kan leiden.

Onderzoeksvragen

Op basis van het bovenstaande valt te verwachten dat het hebben van een overschot of een tekort op het WWB-budget of op de gehele gemeentelijke begroting een zelfstandige invloed heeft op de sterkte van de financiële prikkel van de WWB-budgettering. Een beperkt tekort op het WWB-budget zou de prikkel kunnen versterken, een tekort dat groot genoeg is om in een vangnet te geraken zou de prikkel juist weer kunnen verzwakken.

Om te weten onder welke voorwaarden deze prikkel effectief is, is het belangrijk dit empirisch te onderzoeken:

1. Bestaat er een verband tussen tekorten en overschotten voor de WWB-budgetten en de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven? Zo ja, wat is dit verband?
2. Bestaat er een verband tussen tekorten en overschotten op de totale gemeentelijke begroting en de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven? Zo ja, wat is dit verband?

Ad 1

We onderzoeken in hoeverre tekorten of overschotten op de WWB-budgetten de bijstandsuitgaven daadwerkelijk beïnvloeden. Immers, een sterkere of een minder sterke prikkelwerking zal zich moeten weerspiegelen in een grotere of een minder grotere inspanning binnen gemeenten die leidt tot een grotere of een minder grote afname van de bijstandsuitgaven (er van uitgaande dat gemeenten daarop daadwerkelijk invloed hebben). Omdat gegevens over overschotten en tekorten voor alle gemeenten beschikbaar zijn is een kwantitatieve analyse hiervan mogelijk. Op deze manier kunnen uitspraken worden gedaan die het niveau van afzonderlijke gemeenten overstijgen.

Bij het bepalen van overschotten en tekorten op de WWB wordt in eerste instantie uitgegaan van de gebundelde uitkering (voorheen: inkomensdeel) van de WWB. Voor een zuivere analyse betrekken we daarnaast ook het re-integratiebudget (het zogeheten werkdeel, vanaf 2009 opgenomen in het participatiebudget) in de analyse.⁵⁶ Uit de casestudies komt naar voren dat dit budget ook relevant is.

Ad 2

We onderzoeken in hoeverre er een significant causaal verband te vinden is tussen een algemene financiële krapte op de gemeentelijke begroting en de bijstandsuitgaven. Theoretisch zou dit te verwachten zijn: gemeenten kennen een baten-lastenstelsel met een sluitende begroting.⁵⁷ Begrotingstekorten komen slechts in uitzonderingsgevallen voor, en dienen in de meerjarenbegroting te worden opgevangen. Wanneer dit niet lukt, kan de gemeente in

⁵⁶ De termen werkdeel en participatiebudget worden in dit rapport door elkaar gebruikt. Ook de termen inkomensdeel en gebundelde uitkering worden voor het gemak door elkaar gebruikt.

⁵⁷ Gemeentewet, art. 189.

aanmerking komen voor een aanvullende uitkering onder artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente komt dan de facto onder curatele van het Rijk. Voor 2010, 2011 en 2012 presenteren alle gemeenten een sluitende begroting: er zijn geen overschotten of tekorten. Het onderzoeken van een mogelijke invloed van overschotten of tekorten op de begroting is daarmee niet zinvol.⁵⁸

Een betere maatstaf voor de mate waarin gemeenten financiële krapte ondervinden is wellicht het al dan niet onder preventief toezicht staan van de provincie. Provincies zijn wettelijk belast met het financiële toezicht op gemeenten. Doorgaans betreft dit regressief toezicht (toezicht achteraf). Wanneer bij de provincie ongerustheid bestaat over de houdbaarheid van de financiën van een gemeente kan preventief toezicht worden ingesteld (toezicht vooraf). Provincies hanteren hiervoor echter geen uniform beleid, zodat het al dan niet onder preventief toezicht vallen de mate van financiële krapte niet perfect weerspiegelt. Wij vinden het wel een voldoende zinvolle maatstaf om na te willen gaan of er een verband bestaat tussen preventief toezicht en de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven.

Als alternatieve maatstaf gebruiken we nog de begrote netto uitgaven aan Cultuur & recreatie. Dit is een van de weinige uitgavenposten waarover gemeenten vrijwel volledige zeggenschap hebben. Er zitten vrijwel geen verplichte uitgaven in. Dit in tegenstelling tot veel andere uitgavenposten, die verbonden zijn aan taken die gemeenten nu eenmaal moeten uitvoeren. Gemeenten die financieel krap zitten bezuinigen daarom doorgaans op Cultuur & recreatie. Gemeenten die hieraan meer gaan uitgeven zitten financieel zelden krap.

6.2. Methode

In dit onderdeel onderzoeken wij de invloed van het saldo op het inkomensdeel van de WWB op de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven van afzonderlijke gemeenten.

Uitgangspunten

De analyse is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Die worden hier verantwoord. Verderop gaan we na in hoeverre deze uitgangspunten de uitkomsten beïnvloeden.

We onderzoeken de periode van 2004 (het begin van de volledige budgettering van de bijstand) tot en met 2012 (het laatste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn). We berekenen het saldo op het inkomensdeel als het toegewezen budget van de gebundelde uitkering WWB (tot 2010: inkomensdeel), minus de bijstandslasten.⁵⁹ Een positief saldo (overschot) is voor gemeenten vrij besteedbaar. Bij een negatief saldo is sprake van een tekort dat de gemeente in beginsel zelf moet aanvullen. Wanneer dit tekort boven een bepaalde grens komt kan een aanvullende uitkering worden aangevraagd (IAU of MAU, zie hieronder).

⁵⁸ Het begrotingssaldo vóór bestemming kan wel positief of negatief zijn. Dit wijst op onttrekkingen of toevoegingen aan reserves. Dit is echter geen goede indicator voor de financiële ruimte van gemeenten. Reserves worden immers vaak met een bepaald doel op- of afgebouwd.

⁵⁹ Onder bijstandslasten verstaan we de netto uitgaven op het inkomensdeel van de bijstand, dat wil zeggen de uitgaven aan verstrekte uitkeringen minus de teruggevorderde inkomsten van cliënten.

Het saldo op het inkomensdeel zal mogelijk van invloed zijn op de door de gemeente geleverde inspanning om de bijstandslasten te verlagen. Er zal wel enige tijd overheen gaan voordat een dergelijke invloed doorwerkt op het beleid, en voordat aangepast beleid vruchten kan afwerpen. We gaan er in eerste instantie vanuit dat het saldo op het inkomensdeel met een vertraging van een jaar doorwerkt. We gaan dus na in hoeverre het saldo in jaar t-1 van invloed is op de bijstandslasten in jaar t.

Een complicatie is dat gemeenten hun budget voor een bepaald jaar van te voren niet precies kennen. In september van jaar t-1 wordt het voorlopige budget vastgesteld. Een nader voorlopig budget volgt in principe in het voorjaar van jaar t. Het definitieve budget volgt in september van jaar t. Dat is vermoedelijk te laat om het beleid in dat jaar nog diepgaand te beïnvloeden. We onderzoeken daarom in eerste instantie of het voorlopige budget in jaar t-1, verminderd met de bijstandslasten in dat jaar, van invloed is op de bijstandslasten in jaar t.

Naast het budget voor het inkomensdeel (de gebundelde uitkering) kan ook het budget voor het werkdeel (het participatiebudget) de bijstandslasten beïnvloeden. Met dit budget kunnen mensen immers worden geholpen bij het vinden van werk. Uit de casestudies blijkt dat dit budget invloed heeft op de vormgeving van het bijstandsbeleid (paragraaf 5.4). Daarom nemen we dit budget ook mee in de analyse. We gaan ook hier uit van het budget in jaar t-1. We gebruiken het beschikbare budget. Dat is het budget inclusief eventuele meegenomen overschotten van het voorgaande jaar (meeneemregeling).⁶⁰

Gegevens

We maken gebruik van gegevens van het ministerie van SZW (budgetten en bijstandslasten) en van het CBS (controlevariabelen en aantallen huishoudens). Tabel 2 geeft een overzicht van de gebruikte variabelen, het aantal beschikbare waarnemingen, hun gemiddelde waarde en hun spreiding.

⁶⁰ Het budget voor het werkdeel wordt verdeeld op basis van een verdeelsleutel waarvan onder meer het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering deel uitmaakt. Dit kan een endogeniteitprobleem opleveren. De verdeling van dit budget is echter gebaseerd op het aantal bijstandsontvangers in t-2 of t-3. Aangezien wij in de regressies het budget voor t-1 hanteren, is de vertraging bij elkaar 3 of 4 jaar. Dat lijkt overkomelijk. Als onderdeel van de gevoeligheidsanalyse presenteren we ook uitkomsten van een regressie zonder het budget voor het werkdeel (tabel 6).

Tabel 2. Variabelenoverzicht

	N	Gemiddelde	Standaard-deviatie	Minimum	Maximum
Budget i-deel voorlopig	3.393	497	312	9	2.970
Budget i-deel definitief	3.393	489	302	49	2.715
Lasten i-deel definitief	3.390	507	309	-9	2.400
Saldo i-deel	3.390	-10	76	-700	593
Dummy overschot i-deel	3.390	0,39	0,49	0	1
Beschikbaar budget w-deel	3.016	243	177	12	1.540
Budget w-deel	3.016	184	133	34	1.064
Aandeel eenouderhuishoudens	3.393	0,031	0,010	0,010	0,079
Aandeel arbeidsongeschikten	3.008	0,070	0,018	0,024	0,151
Aandeel allochtonen	3.393	0,134	0,078	0,020	0,520
Werkzame beroepsbevolking COROP ^a	3.393	0,947	0,014	0,857	0,978
Aantal banen in COROP ^b	3.015	0,970	0,124	0,553	1,355
Aantal huishoudens	3.393	14.924	27.263	308	364.368
Dummy preventief toezicht	3.016	0,044	0,205	0	1
Uitgaven cultuur & recreatie	3.162	691	224	58	3.588
Dummy inperking positief	3.393	0,110	0,313	0	1
Dummy inperking negatief	3.393	0,172	0,378	0	1
Dummy MAU	3.016	0,010	0,099	0	1

^a Werkzame beroepsbevolking (in % van totale beroepsbevolking) op COROP-niveau.

^b Aantal banen in COROP-regio (in % van de beroepsbevolking in COROP-regio).

Bedragen zijn uitgedrukt per huishouden in euro's van 2012.

De gegevens zijn beschikbaar voor de jaren 2004 tot en met 2012, met uitzondering van het budget voor het werkdeel, dat tot en met 2011 beschikbaar is. Voor 2012 zijn de definitieve bijstandslasten nog niet beschikbaar. Voor dit jaar gebruiken we daarom de voorlopige bijstandslasten.

Voor de jaren 2004 tot en met 2006 zijn in het bestand van het ministerie van SZW de gegevens van gemeenschappelijke sociale diensten geaggregeerd. Om vergelijking door de tijd mogelijk te maken aggregeren we deze gegevens ook voor de overige jaren in ons bestand. Verder wordt rekening gehouden met gemeentelijke herindeling door alles om te rekenen naar de gemeentelijke indeling van 2012. De dataset bevat 377 observaties; 362 gemeenten en 15 samenwerkingsverbanden. Om bedragen vergelijkbaar te maken tussen gemeenten drukken we ze uit in euro per huishouden.⁶¹ Om vergelijkbaarheid in de tijd te waarborgen zijn alle bedragen omgerekend naar euro's van 2012 (inflatiecorrectie).⁶²

⁶¹ We gebruiken het aantal huishoudens waarvan de referentiepersoon een leeftijd heeft van 15 tot en met 64 jaar. Dit is de voor de bijstandsverlening meest relevante groep, die ook wordt gebruikt als basis voor de maatstaven van het verdeelsysteem van de gebundelde uitkering.

⁶² Hiervoor is gebruik gemaakt van de consumentenprijsindex.

Econometrische analyse

We schatten een regressievergelijking met als afhankelijke variabele de bijstandslasten en als belangrijkste onafhankelijke variabele het saldo op het WWB-budget (inkomensdeel).⁶³ Als controlevariabele wordt het beschikbare budget voor het werkdeel opgenomen.

Het schatten van dit verband wordt gecompliceerd doordat het saldo op het inkomensdeel niet alleen afhangt van het door het Rijk toegewezen budget, maar ook van de bijstandslasten. Immers, saldo = budget - lasten. Het saldo is dus niet onafhankelijk van de te verklaren variabele, te weten de lasten (endogeniteit). De bijstandslasten worden beïnvloed door het gemeentelijke beleid. Om te voorkomen dat we het gemeentelijke beleid deels gaan verklaren uit datzelfde gemeentelijke beleid, willen we alleen dat deel van het saldo op het inkomensdeel meenemen dat wordt bepaald door de hoogte van het budget. En dus voor de gemeente zelf exogeen is. Daarom gebruiken we een instrumentele variabele om het saldo te schatten. Dit geschatte saldo is wel onafhankelijk van de bijstandslasten, en kan dus als verklarende variabele worden gebruikt.

Als instrumentele variabele gebruiken we het ontvangen budget voor het inkomensdeel van de WWB. We veronderstellen dus dat gemeenten hun eigen budget niet kunnen beïnvloeden.⁶⁴ Deze benadering betekent dat we niet het effect van het feitelijke saldo op het inkomensdeel onderzoeken, maar alleen van het saldo voor zover dit wordt veroorzaakt door de hoogte van het budget. En dus door factoren die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen.

Behalve het saldo op het inkomensdeel kunnen tal van andere factoren de bijstandslasten beïnvloeden. Daar moeten we voor corrigeren. Dat doen we door in de regressievergelijking vaste effecten op gemeenteniveau, jaareffecten en gemeentespecifieke trends op te nemen.

- Jaareffecten corrigeren voor gebeurtenissen die in alle gemeenten gelijktijdig plaatsvonden, zoals veranderingen in de regelgeving of de landelijke economische ontwikkeling.
- Vaste effecten corrigeren voor onveranderlijke lokale kenmerken, zoals de ligging van de gemeente, bestendige politieke voorkeuren of de lokale bestuurscultuur.
- Gemeentespecifieke trends corrigeren voor trendmatige lokale ontwikkelingen in de bijstandslasten, bijvoorbeeld een lokale economische opleving of neergang.

In plaats van gemeentelijke trends kunnen ook sociaal-economische controlevariabelen worden opgenomen om te corrigeren voor de lokale arbeidsmarktontwikkeling. Geschikte controlevariabelen zijn soms echter moeilijk te vinden en ongeschikte controlevariabelen kunnen de uitkomsten vertekenen.⁶⁵

Tabel 3 laat zien dat de ontwikkeling van het budget voor het inkomensdeel tamelijk sterk varieerde. In slechts weinig gemeenten nam het budget in een aantal opeenvolgende jaren alleen

⁶³ De berekende standaardfouten zijn robuust voor heteroskedasticiteit en voor correlatie tussen waarnemingen in verschillende jaren binnen dezelfde gemeente.

⁶⁴ In werkelijkheid kan het gemeentelijke beleid wel invloed hebben op het budget, maar die invloed is beperkt en kent bovendien een vertraging van twee of meer jaren. Zie Allers, M.A. & Toolsema, L.A. (2012), Doelmatige financiering van de bijstand, ESB, 17 augustus, blz. 466-469.

⁶⁵ Angrist, J.D. & Pischke, J.S. (2009), Mostly harmless econometrics, Princeton University press, paragraaf 3.2.3.

maar toe of af. Tabel 4 laat zien dat dit ook geldt voor het saldo op het inkomensdeel. De duidelijk niet-lineaire ontwikkeling van het bijstandsbudget maakt het mogelijk om gemeentespecifieke trends te gebruiken in plaats van controlevariabelen.

Tabel 3. Veranderlijkheid budget inkomensdeel

Frequentie	Stijging budget	Idem, %	Verandering teken	Idem, %
0	0	0%	0	0%
1	13	3%	21	6%
2	118	31%	43	11%
3	143	38%	164	44%
4	81	21%	114	30%
5	21	6%	27	7%
6	1	0%	7	2%
7	0	0%	1	0%
8	0	0%		
	377	100%	377	100%

Leesvoorbeeld: 143 gemeenten en samenwerkingsverbanden, 38 procent van het totaal, zagen gedurende de onderzoeksperiode 2004-2012 in 3 jaren het budget voor het inkomensdeel stijgen. In de overige jaren daalde het budget voor deze groep. Geen enkele gemeente zag zijn budget elk jaar toe- of afnemen. Voor één gemeente werd in de gehele onderzoeksperiode een toename van het budget in het jaar erna gevolgd door een afname, en vice versa (het teken veranderde elk jaar).

Tabel 4. Veranderlijkheid saldo op het inkomensdeel

Frequentie	Verbetering saldo	Idem, %	Verandering teken	Idem, %
0	2	1%	2	1%
1	29	8%	8	2%
2	94	25%	90	24%
3	134	36%	73	19%
4	98	26%	108	29%
5	18	5%	56	15%
6	2	1%	37	10%
7	0	0%	3	1%
8	0	0%		
	377	100%	377	100%

Leesvoorbeeld: 98 gemeenten en samenwerkingsverbanden, 26 procent van het totaal, zagen gedurende de onderzoeksperiode 2004-2012 in 4 jaren het saldo op het inkomensdeel verbeteren. Voor 3 gemeenten (1 procent) werd in de gehele onderzoeksperiode een verbetering van het saldo in het jaar erna gevolgd door een verslechtering, en vice versa.

De gekozen opzet houdt in dat we het effect onderzoeken van relatieve veranderingen in de onafhankelijke variabelen (in het bijzonder het saldo op het inkomensdeel) op de relatieve verandering van de bijstandslasten. Met relatief wordt hier bedoeld: ten opzichte van andere

gemeenten. Veranderingen die in alle gemeenten gelijktijdig optreden (zoals bezuinigingen op het budget voor het werkdeel) worden door de jaareffecten geabsorbeerd. Het effect van dergelijke landelijk uniforme veranderingen is lastig te isoleren van allerlei andere landelijke veranderingen die niet in de regressie kunnen worden opgenomen. We vergelijken dus liever gemeenten met elkaar. Zo worden bijvoorbeeld gemeenten die van tekort naar overschot gingen vergeleken met een controlegroep van gemeenten die die ontwikkeling niet kenden. Is de ontwikkeling in de bijstandslasten in beide groepen verschillend, dan kan dat verschil worden toegeschreven aan het al dan niet realiseren van een overschot. Dit wordt wel de differences-in-differences methode genoemd.

6.3. Uitkomsten

Effect saldo inkomensdeel op ontwikkeling bijstandslasten

Invloed overschot of tekort

We kijken eerst of het hebben van een overschot op het inkomensdeel in het daaropvolgende jaar leidt tot hogere bijstandslasten. Dit doen we door het effect op de bijstandslasten van een dummyvariabele “overschot” te onderzoeken. Deze dummyvariabele heeft de waarde 1 bij een positief saldo op het inkomensdeel en 0 bij een negatief saldo. Tabel 5 laat vier verschillende manieren zien om dit effect te schatten. Kolommen 1 en 2 geven de standaardregressie op basis van de methode van de kleinste kwadraten (OLS). Deze methode houdt er geen rekening mee dat het overschot geen exogeen gegeven is maar mede afhangt van de bijstandslasten. De OLS-schatting duidt op een klein negatief effect: een overschot leidt in het daaropvolgende jaar tot bijstandslasten die 11 of 13 euro per huishouden lager zijn dan bij een tekort. Kolom 1 is geschat met sociaal-economische controlevariabelen in de regressievergelijking; kolom 2 met gemeentespecifieke trends.⁶⁶

Kolommen 3 en 4 geven de schattingen op basis van instrumentele variabelen (IV). Nu wordt wel rekening gehouden met het feit dat het overschot mede afhangt van de bijstandslasten. De IV-methode is daarom zuiverder dan de OLS-methode. Dit levert een volkomen ander resultaat op. Het effect is nu niet negatief maar positief. Ook heeft het aan kracht gewonnen. Geschat met behulp van controlevariabelen leidt een overschot in het jaar erna tot bijstandslasten die 142 euro per huishouden hoger zijn dan bij een tekort. Dat is veel: de gemiddelde bijstandslasten bedragen in de onderzoeksperiode 762 euro per huishouden.^{67 68} Gebruiken we in plaats van

⁶⁶ Als controlevariabelen zijn gebruikt: eenouderhuishoudens van 15-44 jaar (in % van huishoudens van 15-64 jaar); aantal allochtonen van 15-64 jaar (in % van alle inwoners van 15-64 jaar); de werkzame beroepsbevolking (in % van totale beroepsbevolking) op COROP-niveau, het aantal huishoudens van 15-64 jaar en de jaarlijkse toename daarvan.

⁶⁷ Met huishoudens bedoelen we huishoudens waarvan de referentiepersoon een leeftijd heeft van 15 tot en met 64 jaar. Dit is de voor de bijstandsverlening meest relevante groep, die ook wordt gebruikt als basis voor de maatstaven van het verdeelsysteem van de gebundelde uitkering.

controlevariabelen gemeentespecifieke trends dan daalt het effect naar 40 euro per huishouden. Dat is nog steeds een aanzienlijk effect. Het effect is statistisch significant: de kans dat het op toeval berust is zeer klein. Het lijkt er echter op dat controlevariabelen onvoldoende corrigeren voor niet in de regressie opgenomen determinanten van de bijstandslasten, zodat de schattingen op basis van controlevariabelen het te onderzoeken effect overschatten. Schattingsresultaten op basis van gemeentespecifieke trends lijken om die reden meer realistisch.⁶⁹ Een overschot leidt in het jaar erna tot bijstandslasten die gemiddeld 40 euro per huishouden hoger zijn dan bij een tekort.

Het beschikbare budget voor het werkdeel van de WWB blijkt in alle modellen een significant negatief effect te hebben op de bijstandslasten in het jaar erop. Dat betekent dat de bijstandslasten zich in gemeenten waar het budget voor het werkdeel sterker steeg of minder daalde dan in andere gemeenten gunstiger ontwikkelden dan elders.⁷⁰ Dat is conform verwachting. Het werkdeel kan immers worden gebruikt om bijstandsontvangers aan een baan te helpen.

Tabel 5. Invloed van hebben van overschot op het inkomensdeel op de bijstandslasten

	(1) OLS Controle- variabelen	(2) OLS Trends	(3) IV Controle- variabelen	(4) IV Trends
Dummy: overschot in t-1	-13,40*** (2,265)	-10,96*** (2,089)	142,1*** (21,88)	39,51*** (9,542)
Beschikbaar budget w-deel t-1	-0,197*** (0,0364)	-0,338*** (0,0361)	-0,267*** (0,0466)	-0,359*** (0,0361)
Waarnemingen	3.010	3.010	3.010	3.010
Aantal eenheden	377	377	377	377
R-kwadraat	0,565	0,783		
Kleibergen-Paap F			112,5	129,0

Standaardfouten tussen haken. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.⁷¹

⁶⁸ In tabel 2 wordt een andere waarde genoemd (507). In die tabel staan ongewogen gemiddelden van gemeentelijke waarden. De totale lasten gedeeld door het totaal aantal huishoudens komt echter hoger uit.

⁶⁹ De Kleibergen-Paap F-waarde die de tabel nog aangeeft laat zien dat het gehanteerde instrument (het budget) het overschot goed voorspelt (deze waarde moet minimaal 10 bedragen), zodat de IV-schatting inderdaad kan worden aangehouden.

⁷⁰ Het zegt dus niets over de gevolgen van een verandering van de hoogte van het macrobudget voor het werkdeel.

⁷¹ P is de kans dat het verband op toeval berust. Bij $p < 0,01$ bijvoorbeeld is de kans dat het verband op toeval berust kleiner dan 1 procent.

Invloed hoogte van het saldo op het inkomensdeel

Niet alleen het feit dat een gemeente een overschot of een tekort heeft kan de bijstandslasten beïnvloeden. De omvang van het overschot (of tekort) kan dat ook. Tabel 6 geeft de uitkomsten van een soortgelijke exercitie als in tabel 5, maar nu niet met een dummyvariabele maar met het saldo op het inkomensdeel in euro per huishouden. Opnieuw wijken de resultaten van de IV-schatting sterk af van die van de OLS-schatting. Opnieuw lijken controlevariabelen onvoldoende te corrigeren voor niet in de regressie opgenomen variabelen.⁷² We kiezen dus voor het model in kolom 4 van tabel 6 als basismodel. Voor elke euro dat het saldo op het inkomensdeel toeneemt als gevolg van een hoger budget lopen in het jaar daarna de bijstandslasten met 15 cent meer op of dalen zij met 15 cent minder. Omgekeerd leidt een lager saldo op het inkomensdeel tot een gunstiger ontwikkeling van de bijstandslasten.

De bovenstaande analyse is zoals besproken gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Zo berekenen we het saldo op het inkomensdeel op basis van de voorlopige budgetten, nemen we voor het werkdeel het beschikbare budget, gaan we uit van een vertraging in de invloed van het saldo op het inkomensdeel op de bijstandslasten van één jaar en nemen we naast gegevens op gemeenteniveau gegevens op ISD-niveau mee in de analyse. Hoewel er goede argumenten bestaan voor deze uitgangspunten hadden we ook andere uitgangspunten kunnen kiezen. Het is daarom van belang om te onderzoeken hoe belangrijk de gekozen uitgangspunten zijn. Via een gevoeligheidsanalyse is nagegaan in hoeverre onze uitgangspunten van invloed zijn op de uitkomsten (zie appendix 1 bij dit hoofdstuk). Uit die gevoeligheidsanalyse blijkt dat de uitkomsten robuust zijn. De conclusies veranderen niet noemenswaardig als we andere uitgangspunten nemen.

Conclusie

We concluderen dat de het hebben van overschotten of tekorten op het bijstandsbudget inderdaad van invloed is op de bijstandslasten. Dit suggereert dat de prikkelwerking niet voor alle gemeenten even sterk is. Overschotten lijken de prikkel van de budgettering te remmen.

⁷² En opnieuw zijn de Kleibergen-Paap F-waarden hoog genoeg om de IV-schatting te kunnen hanteren.

Tabel 6. Invloed van de omvang van het saldo op het inkomensdeel op de bijstandslasten

	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS	OLS	IV	IV
	Controle-variabelen	Trends	Controle-variabelen	Trends
saldo in t-1	-0,138*** (0,0421)	-0,0832** (0,0323)	0,409*** (0,0515)	0,152*** (0,0362)
Beschikbaar budget w-deel t-1	-0,197*** (0,0349)	-0,345*** (0,0353)	-0,221*** (0,0454)	-0,340*** (0,0362)
Waarnemingen	3.010	3.010	3.010	3.010
Aantal eenheden	377	377	377	377
R-kwadraat	0,571	0,782		
Kleibergen-Paap F			614,7	670,4

Standaardfouten tussen haken. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Invloed algemene financiële krapte op ontwikkeling bijstandslasten

Niet alleen het saldo op het bijstandsbudget kan de financiële prikkel van de budgettering van de bijstand beïnvloeden. Mogelijk heeft ook financiële krapte op de gemeentelijke begroting als geheel invloed op de prikkel om de bijstandslasten te beperken.

Er bestaat helaas geen bevredigende maatstaf voor de mate waarin gemeenten financieel krap of ruim zitten. Een mogelijke maatstaf hiervoor is het al dan niet onder preventief toezicht staan van de provincie. Tabel 7 (kolommen 1 en 2) laat zien dat hiervan in een OLS-schatting geen duidelijk merkbare invloed uitgaat op de hoogte van de bijstandslasten. Omdat financiële problemen mogelijk door tekorten op het bijstandsbudget worden veroorzaakt hanteren we hier ook naast de standaard OLS-schatting een schatting gebaseerd op instrumentele variabelen (kolom 3 en 4 van tabel 7).⁷³ Dit levert wel een effect op van het al dan niet onder toezicht staan van gemeenten. Dit effect is echter alleen significant op het 10%-betrouwbaarheidsniveau. Bovendien laat de lage Kleibergen-Paap F-waarde zien dat het gebruikte instrument in dit geval niet sterk is.⁷⁴ We kunnen op basis van tabel 7 dus niet concluderen dat er een overtuigend verband is tussen financiële krapte en de bijstandslasten in het jaar erna.

Als alternatieve maatstaf gebruiken we nog de begrote netto uitgaven aan Cultuur & recreatie. Dit is een uitgavenpost waarover gemeenten vrijwel volledige zeggenschap hebben, en waarop in slechte tijden relatief eenvoudig kan worden bezuinigd. Dit in tegenstelling tot veel andere

⁷³ In de eerste fase van de schatting wordt het al dan niet onder toezicht staan geschat met als instrument het budget op het inkomensdeel van de bijstand. Aan de Kleibergen-Paap F-waarde (< 10) is te zien dat dit budget een zeer beperkte voorspellende waarde heeft voor het bestaan van financieel toezicht.

⁷⁴ Bij waarden onder de 10 is het instrument zwak waardoor vertekening van de uitkomst mogelijk is.

uitgavenposten. Tabel 8 laat zien dat deze indicator voor financiële krapte geen enkel aantoonbaar effect heeft op de bijstandslasten.

Tabel 7. Invloed financiële krapte (afgemeten aan preventief toezicht door de provincie) op de bijstandslasten

	(1) OLS-controle- variabelen	(2) OLS-trends	(3) IV-controle- variabelen	(4) IV-trends
Preventief toezicht in t-1	0,482 (4,900)	0,922 (4,570)	-2,105* (1,189)	-784,6* (420,7)
Beschikbaar budget w-deel t-1	-0,201*** (0,0363)	-0,344*** (0,0361)	-0,131 (0,149)	-0,322*** (0,0652)
Waarnemingen	3.013	3.013	3.013	3.013
Aantal eenheden	377	377	377	377
R-kwadraat	0,558	0,779		
Kleibergen-Paap F			3,2	3,8

Standaardfouten tussen haken. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabel 8. Invloed van financiële ruimte (afgemeten aan uitgaven Cultuur & recreatie) op de bijstandslasten

	(1) OLS-controle- variabelen	(2) OLS-trends	(3) IV-controle- variabelen	(4) IV-trends
Uitgaven cultuur & recreatie t-1	-0,00674 (0,0113)	-0,00526 (0,00803)	-7,664 (8,142)	3,407 (3,883)
Beschikbaar budget w-deel t-1	-0,192*** (0,0373)	-0,333*** (0,0365)	0,219 (0,495)	-0,474** (0,227)
Waarnemingen	2.783	2.783	2.783	2.783
Aantal eenheden	377	377	377	377
R-kwadraat	0,557	0,783		
Kleibergen-Paap F			0,9	0,7

Standaardfouten tussen haken. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Conclusie

We concluderen dat onze analyse geen aanwijzingen oplevert voor een effect van financiële krapte op de gemeentebegroting op de ontwikkeling van de bijstandslasten.

Een mogelijke reden is de manier waarop de gebundelde uitkering wordt gecodeerd. Bij een specifieke uitkering (zoals de gebundelde uitkering) is het waarschijnlijker dat die op lokaal

niveau tot het budget van de betrokken wethouder wordt gerekend dan van een deel van een uitkering uit het gemeentefonds. Van krapte op de gemeentebegroting gaat dan geen sterke extra prikkel uit om de bijstandsuitgaven te verminderen.

Ontmoediging en begrenzing overschotten en tekorten

Mogelijke redenen voor ontmoediging

Respondenten uit onze casestudies geven aan dat ontmoedigend kan zijn als zij er, ondanks pogingen daartoe, niet in slagen om tekorten op het WWB-budget weg te werken (paragraaf 5.4). Een verslechtering van het saldo op het inkomensdeel kan worden veroorzaakt door eigen falen, maar dit kan ook optreden wanneer de eigen bijstandsuitgaven wel degelijk dalen. Die daling wordt dan meer dan tenietgedaan door een afnemend budget voor het inkomensdeel. Dit zou de prikkelwerking kunnen verminderen.

Een tweede reden waarom meerjarige tekorten (maar ook overschotten) mogelijk tot een geringere prikkelwerking kunnen leiden is de aanwezigheid van financiële regelingen die de omvang van tekorten of overschotten aan maxima binden. Een betere prestatie (een afname van het bijstandsvolume) leidt daardoor bij een groot tekort of een groot overschot niet altijd tot een financiële verbetering. Het gaat om de ex ante inperking, de incidentele aanvullende uitkering (IAU) en, sinds 2009, de meerjarige aanvullende uitkering (MAU).

De IAU vergoedt een tekort op het inkomensdeel in een bepaald jaar, voor zover dat uitkomt boven de tien procent van het budget. Meer van belang in dit verband is de MAU. Die kan worden verstrekt wanneer in elk van de drie kalenderjaren voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het verzoek wordt ingediend de netto uitkeringslasten het budget voor de gebundelde uitkering met een vastgesteld minimum percentage overstijgen en het bovendien aannemelijk is dat dit tekort ook zal optreden in het jaar waarin het verzoek wordt ingediend en in de twee daarop volgende kalenderjaren.⁷⁵ De MAU geldt alleen voor gemeenten waarvan het budget geheel of gedeeltelijk is gebaseerd op het objectief verdeelmodel (dus niet voor kleine gemeenten).⁷⁶ Een toetsingscommissie bepaalt of de aanvragende gemeente een MAU ontvangt of niet. Wanneer een gemeente eenmaal in aanmerking komt voor een MAU levert een geringe verlaging van de bijstandslasten geen financieel voordeel meer op. Pas een aanzienlijke verbetering leidt tot financiële winst. Dit kan de prikkelwerking beperken.

Ook de ex ante inperking geldt alleen voor gemeenten waarvan het budget geheel of gedeeltelijk is gebaseerd op het objectief verdeelmodel. De inperking is gebaseerd op de bijstandsuitgaven en de budgetten voor het inkomensdeel in jaar t-2. Deze regeling begrenst het verschil tussen bruto uitgaven en objectief budget als de afwijking groter is dan 5 procent (positief of negatief).⁷⁷ Verschillen binnen de marge van 5 tot 10 procent worden voor de helft

⁷⁵ Besluit WWB 2007, artikel 10a.

⁷⁶ De inwonergrenzen waarop de indeling in kleine, middelgrote en grote gemeenten is gebaseerd zijn enkele malen gewijzigd. Zie appendix 2 bij dit hoofdstuk.

⁷⁷ Zie Besluit WWB 2007.

weggenomen.⁷⁸ Verschillen boven de 10 procent worden volledig afgetopt. Het gevolg is dat het verschil tussen objectief budget en bruto-uitgaven na inperking niet buiten de bandbreedte van - 7,5 procent en +7,5 procent ligt. Gemeenten waarvoor het verschil tussen uitgaven en budget geheel of gedeeltelijk wordt afgetopt hebben in theorie een kleinere financiële prikkel om de bijstandslasten te verlagen.

Effect ex ante inperking

We gaan na of positieve of negatieve inperking van invloed is op de prikkelwerking. Dit doen we door in de regressie interactietermen op te nemen. De eerste is een interactie van het saldo op het inkomensdeel met een dummy die aangeeft of sprake is van positieve inperking. Met positieve inperking bedoelen we een inperking van een groot tekort, iets dat voor de gemeente positief uitpakt. De tweede is een interactie van het saldo op het inkomensdeel met een dummy die aangeeft of sprake is van negatieve inperking. Tabel 9 geeft de uitkomsten.

Tabel 9. interactie dummy ex ante inperking

	(1) Zonder interactie (basismodel)	(2) Met interactie positieve inperking	(3) Met interactie negatieve inperking
Saldo in t-1	0,152*** (0,0362)	0,179*** (0,0633)	0,185*** (0,0405)
Interactie saldo en dummy inperking positief t-1		-0,336 (0,376)	
Dummy inperking positief t-1		-27,04*** (10,23)	
Interactie saldo en dummy inperking negatief t-1			-0,286** (0,116)
Dummy inperking negatief t-1			10,06*** (3,518)
Waarnemingen	3.010	3.010	3.010
Aantal eenheden	377	377	377
Kleibergen-Paap F	670,4	3,2	14,2

Standaardfouten tussen haken. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

De interactie van het saldo op het inkomensdeel met de dummy voor positieve inperking is niet significant, maar de interactie met negatieve inperking is dat wel. Het teken is negatief, zodat het positieve effect van het saldo op het inkomensdeel op de bijstandslasten bij negatieve inperking kleiner zal zijn of zelfs zal verdwijnen. Het totaaleffect van het saldo op de

⁷⁸ In 2004 en 2005 bestond nog een harde 10%-grens.

bijstandslasten is de som van de coëfficiënten van het saldo en de interactiedummy.⁷⁹ Tabel 10 geeft dit weer voor verschillende inperkingsituaties.

Het al dan niet optreden van negatieve inperking – waarbij ex ante inperking bij gemeenten met een groot overschot tot een lager budget leidt – blijkt bepalend voor de prikkelwerking. Zonder negatieve inperking is de prikkel significant aanwezig: elke extra euro aan saldo op het inkomensdeel leidt tot tussen de 0,11 en 0,26 euro aan hogere bijstandslasten (gemiddeld 0,19 euro; zie tabel 10). Bij negatieve inperking is het effect van het saldo op het inkomensdeel verdwenen.⁸⁰ Hoe groot het overschot is maakt voor deze gemeenten niet meer uit. Wel liggen de bijstandslasten significant hoger (10 euro per huishouden) dan bij andere gemeenten. De dummyvariabele voor positieve inperking heeft namelijk een coëfficiënt van 10 (zie de rechterkolom van tabel 9).

Bij positieve inperking – waarbij grote tekorten worden verkleind – zien we echter geen significant effect. Dat komt doordat de foutenmarge rondom het geschatte effect erg groot is. Op basis van de beschikbare gegevens is dus geen uitspraak te doen over het effect van positieve inperking op de prikkelwerking van de bijstand.

Tabel 10. Effect saldo op i-budget op bijstandslasten in situaties met en zonder ex ante inperking

	Ondergrens	Schatting	Bovengrens
Negatieve inperking?			
Nee	0,11	0,19	0,26
Ja	-0,30	-0,10	0,10
Positieve inperking?			
Nee	-0,06	0,18	0,19
Ja	-0,31	-0,16	0,97

Negatieve inperking: budget is verlaagd als gevolg van ex ante inperking. Positieve inperking: idem, maar budget is verhoogd. Het 95-procents betrouwbaarheidsinterval van de schatting ligt tussen de ondergrens en de bovengrens.

Effect MAU

Op soortgelijke manier is gekeken naar het effect van de sinds 2009 bestaande MAU (tabel 11). We vinden geen significant verschil tussen gemeenten die wel en gemeenten die niet een MAU ontvingen.⁸¹ Een mogelijke reden hiervoor is dat in de onderzochte periode maar weinig gemeenten een MAU hebben ontvangen.

⁷⁹ De standaardfout wordt berekend als de wortel van de som van de variantie van de coëfficiënt van het saldo op het inkomensdeel, de variantie van de coëfficiënt van de inperkingdummy en twee maal de covariantie van beide.

⁸⁰ Tabel 10 geeft weliswaar een coëfficiënt van -0,10, maar de foutenmarge (het gebied tussen onder- en bovengrens) loopt van negatief tot positief, zodat we niet van een significant verband kunnen spreken.

⁸¹ Bovendien laat de lage Kleibergen-Paap F-waarde zien dat het gebruikte instrument in dit geval niet sterk is (waarde is kleiner dan 10).

Tabel 11. Effect saldo op i-budget op bijstandslasten in situaties met en zonder MAU

	(1) Zonder interactie MAU (basismodel)	(2) Met interactie MAU
Saldo in t-1	0,152*** (0,0362)	0,162*** (0,0389)
Interactie saldo en MAU in t-1		-0,917 (0,605)
MAU in t-1		-126,3 (84,64)
Waarnemingen	3.010	3.010
Aantal eenheden	377	377
Kleibergen-Paap F	670,4	0,9

Standaardfouten tussen haken. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabel 12. Invloed éénjarig en meerjarig tekort op de hoogte van de bijstandslasten

	(1) OLS-controle- Variabelen	(2) OLS-trends	(3) IV-controle- variabelen	(4) IV-trends
Eénjarig tekort t-1	10,19*** (2,187)	12,43*** (2,232)	-104,4*** (18,76)	-37,16*** (12,89)
Meerjarig tekort t-1	15,96*** (3,260)	9,867*** (3,151)	-126,0*** (30,07)	-36,85** (15,26)
Beschikbaar budget w-deel	-0,182*** (0,0362)	-0,293*** (0,0344)	-0,225*** (0,0423)	-0,323*** (0,0372)
Waarnemingen	2.630	2.630	2.630	2.630
Aantal eenheden	377	377	377	377
R-kwadraat	0,599	0,803		
Kleibergen-Paap F			24,8	36,4

Standaardfouten tussen haken. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Effect meerjarig tekort inkomensdeel

Tot slot zijn we nagegaan of het hebben van een meerjarig tekort op het inkomensdeel een andere prikkel oplevert dan een tekort dat maar één jaar duurt. In plaats van één tekortdummy, zoals in tabel 5, nemen we twee tekortdummies op. De eerste heeft de waarde 1 als er sprake is van een tekort van één jaar (het jaar daarvoor was er geen tekort). De tweede heeft de waarde 1 als er een tekort is van meer dan één jaar.

Het verschil tussen de coëfficiënten van beide tekortdummies is klein en niet significant (tabel 12). We vinden dus geen verschil in prikkelwerking tussen een tekort dat één jaar duurt en een meerjarig tekort.

6.4. Conclusies

Uit onze kwantitatieve analyse blijkt dat het hebben van overschotten of tekorten op het bijstandsbudget inderdaad van invloed is op de ontwikkeling van de bijstandslasten. In gemeenten die als gevolg van een ruimer budget een overschot boeken op het inkomensdeel zijn de bijstandslasten een jaar later substantieel meer gestegen of minder gedaald dan in gemeenten met een tekort. Dit bevestigt de uitkomst van de casestudies dat een tekort meer prikkelt dan een overschot: managers, uitvoerders en wethouders geven aan dat een tekort wel negatieve gevolgen voor hen heeft, maar een overschot nauwelijks positieve gevolgen.

Ook de omvang van het overschot (of tekort) blijkt van belang. Hiervoor kijken we naar veranderingen in het saldo op het inkomensdeel, die veroorzaakt zijn door veranderingen in het budget. Hoe gunstiger dit saldo zich ontwikkelt, hoe minder gunstig de ontwikkeling van de bijstandslasten in het jaar erna (en vice versa). De prikkelwerking is blijkbaar niet voor alle gemeenten even sterk.

Respondenten uit de casestudies geven aan dat meerjarige tekorten ontmoedigend kunnen werken (paragraaf 5.4). Wanneer gemeenten er ondanks aanzienlijke inspanningen niet in slagen om tekorten te verkleinen of te laten verdwijnen zou de motivatie van de betrokkenen kunnen verminderen. Tegelijkertijd bleek echter uit de casestudies dat respondenten die zich machteloos voelen om iets aan de bijstandslasten te doen zich wel blijven inspannen, met de bedoeling de schade zo beperkt mogelijk te houden. De vraag of machteloosheidsgevoelens tot minder succes leidt bij het beperken van de bijstand kon door de casestudies niet worden beantwoord. In de kwantitatieve analyse vinden wij echter geen aanwijzingen voor die stelling. Er is namelijk geen verschil tussen het effect van een éénjarig tekort en dat van een meerjarig tekort op het inkomensdeel.

Omdat gemeenten die een meerjarige aanvullende uitkering (MAU) ontvangen slechts een beperkt financieel voordeel ondervinden bij een vermindering van het tekort op het inkomensdeel, zou de prikkel voor hen minder sterk kunnen zijn. Wij vinden daar geen aanwijzingen voor. Omdat het aantal MAU-uitkeringen nog klein is, is dit echter nog niet goed te onderzoeken. De MAU bestaat pas sinds 2009.

Wel blijkt het saldo op het inkomensdeel bij negatieve ex ante inperking – een verlaging van het in eerste instantie berekende budget voor gemeenten met een groot voordeel – niet langer van invloed op de bijstandslasten. In deze gemeenten ontwikkelen de bijstandslasten zich wel minder gunstig dan in andere gemeenten, maar dit is niet afhankelijk van de precieze hoogte van het saldo. Voor deze gemeenten doet de hoogte van het overschot er ook minder toe, omdat beperkte veranderingen daarin geheel of grotendeels worden gecompenseerd door veranderingen in het afgetopte bedrag.

Of een soortgelijk effect ook bestaat in gemeenten met een dermate groot tekort dat het budget via de ex ante inperking is verhoogd is niet duidelijk. De spreiding in de uitkomsten is hier te

groot om daar een uitspraak over te kunnen doen.

De tweede onderzoeksvraag voor de kwantitatieve analyse betreft het mogelijke effect van financiële krapte op de gemeentebegroting op de hoogte van de bijstandslasten. Een dergelijk effect vinden wij niet. Als indicatoren voor financiële krapte gebruiken we het al dan niet onder preventief toezicht staan van de provincie en de ontwikkeling van de uitgaven aan Cultuur & recreatie (een 'luke' uitgavencategorie waar naar verhouding gemakkelijk op kan worden bezuinigd). Geen van beide is meetbaar van invloed op de bijstandslasten van gemeenten. Hierbij moet worden aangetekend dat er geen echt goede indicator van financiële krapte bij gemeenten beschikbaar is.

Appendix 1. Gevoeligheidsanalyse

De bovenstaande analyse is zoals besproken gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten kunnen van invloed zijn op de uitkomsten. We gaan nu na in hoeverre dat het geval is.

Om de robuustheid van de uitkomsten te controleren is de analyse ook gedaan:

- met het saldo op het inkomensdeel berekend op basis van het definitieve budget voor het inkomensdeel (of de gebundelde uitkering) in plaats van de voorlopige budgetten;
- met het opnemen van het jaarbudget voor het werkdeel als controlevariabele (in plaats van het beschikbare budget);
- zonder opname van het budget voor het werkdeel als controlevariabele;
- Met het saldo op het inkomensdeel berekend op basis van het budget in jaar t-2 in plaats van t-1 (een vertraging van twee jaar in plaats van één);
- met alleen de gegevens over afzonderlijke gemeenten (dus exclusief de samenwerkingsverbanden die in 2006 een budget ontvingen, en die voor de vergelijkbaarheid ook in de overige jaren als groepen zijn beschouwd).

Tabel 13 geeft de uitkomsten. De eerste kolom geeft ter vergelijking nog eens het basismodel uit kolom 4 van tabel 6. Kolom 2 laat zien dat een saldo op het inkomensdeel berekend op basis van het definitieve budget een minder sterk (en niet significant) verband heeft met de bijstandslasten dan een saldo op basis van het voorlopige budget. Dat is volgens verwachting, omdat het definitieve budget pas laat beschikbaar komt, en het beleid dus minder kan beïnvloeden.

Het vervangen van het beschikbare budget voor het werkdeel (inclusief 'meeneemregeling') door het jaarbudget voor het werkdeel als controlevariabele resulteert in een coëfficiënt voor die variabele die nog steeds significant is (kolom 3 van tabel 13). Tegelijk zien we echter dat het effect van het saldo op het inkomensdeel in deze schatting aanzienlijk hoger uitvalt dan in de basisschatting. Vermoedelijk is het beschikbare budget een betere controlevariabele. Het weglaten van deze variabele (kolom 4) leidt ook tot een overschatting van het effect van het tekort op het inkomensdeel op de bijstandslasten.

We zijn er tot nu toe vanuit gegaan dat het één jaar duurt voordat het effect van saldo op het inkomensdeel op de bijstandslasten zichtbaar wordt. Kolom 5 van tabel 13 laat zien dat een vertraging van twee jaar eveneens een significant effect te zien geeft. Het effect is sterker dan

in het basismodel, maar het verschil tussen beide coëfficiënten is niet significant. Kolom 6 ten slotte geeft de resultaten voor de schatting van het basismodel waarbij alleen afzonderlijke gemeenten zijn betrokken. Samenwerkingsverbanden die in 2006 een gezamenlijk budget ontvingen, en die voor de vergelijkbaarheid ook in de overige jaren als groepen zijn beschouwd, zijn hier buiten beschouwing gelaten. De blijkt voor het resultaat vrijwel niet uit te maken.

Tabel 13. Gevoeligheidsanalyse

	(1) Basismodel (tabel 6, kolom 4)	(2) O.b.v definitief budget inkomensdeel	(3) Budget werkdeel ipv beschikbaar budget	(4) Zonder budget werkdeel	(5) Vertraging 2 jaar	(6) Alleen waarn. afzonderlijke gemeenten
Saldo in t-1	0,152*** (0,0362)		0,302*** (0,0543)	0,286*** (0,0550)		0,147*** (0,0365)
Besch.budget w-deel t-1	-0,340*** (0,0362)	-0,349*** (0,0355)				-0,325*** (0,0363)
Saldo t-1 definitief		0,0463 (0,0383)				
Budeget werkdeel t-1			-0,482*** (0,104)			
Saldo in t-2					0,266*** (0,0446)	
Besch.budget w-deel t-2					-0,110*** (0,0370)	
Waarnemingen	3,010	3,010	3,010	3,010	2,636	2,890
Aantal eenheden	377	377	377	377	377	362
Kleibergen-Paap F	670,4	632,8	569,7	587,9	685,2	669,5

IV met gemeentespecifieke trends. Afhankelijke variabele: bijstandslasten. Standaardfouten tussen haken.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Verder is nagegaan of het toevoegen van extra controlevariabelen tot een uitkomst leidt die een minder sterk effect laat zien van het saldo op het inkomensdeel op de bijstandslasten (en die dus meer in lijn is met de uitkomst van de regressie met gemeentespecifieke trends). Dit kan alleen door het jaar 2012 uit de analyse weg te laten, omdat anders onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Het extra opnemen van de controlevariabelen "arbeidsongeschiktheidsuitkeringen" en "banen in COROP-regio" leidt wel tot een minder sterk effect, maar dit effect is nog steeds aanzienlijk sterker dan geschat op basis van gemeentespecifieke trends (deze uitkomsten staan

niet in de tabel).⁸² We houden dus vast aan de voorkeur voor de schattingen op basis van gemeentespecifieke trends in plaats van controlevariabelen.

Appendix 2. Inwonersgrenzen en soort budgettering

Tabel 14 laat zien welke inkomensgrenzen er zijn gehanteerd voor de indeling in kleine, middelgrote en grote gemeenten. Ook is in die tabel te zien voor welk deel het bijstandsbudget van een gemeente werd bepaald op declaratiebasis, op basis van het historische aandeel en op basis van het objectieve budget.

Tabel 14. Totstandkoming van het budget voor het inkomensdeel (gebundelde uitkering) van de bijstand

jaar	Eerste inkomensgrens	Tweede inkomensgrens	Klein			Middelgroot			Groot		
			Decla- ratie	Histo- risch	Objec- tief	Decla- ratie	Histo- risch	Objec- tief	Decla- ratie	Histo- risch	Objec- tief
2001	40.000	60.000	75	25	0	75	25	0	75	25	0
2002	40.000	60.000	75	25	0	75	18,75	6,25	75	12,5	12,5
2003	40.000	60.000	75	25	0	75	12,5	12,5	75	0	25
2004	40.000	60.000	0	100	0	0	80	20	0	60	40
2005	40.000	60.000	0	100	0	0	60	40	0	27	73
2006	30.000	60.000	0	100	0	0	30	70	0	0	100
2007	30.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100
2008	25.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100
2009	25.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100
2010	25.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100
2011	25.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100
2012	25.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100
2013	25.000	40.000	0	100	0	0	0	100	0	0	100

Leesvoorbeeld: in 2005 golden gemeenten met een inwonertal vanaf 60.000 als groot (en gemeenten tot 40.000 inwoners als klein). Het budget voor grote gemeenten werd voor 27 procent historisch bepaald en voor 73 procent op basis van het objectief verdeelmodel. Voor middelgrote gemeenten wordt het budget vanaf 2007 volgens deze tabel volledig bepaald door het objectief model. Dat is een iets versimpelde weergave van de werkelijkheid: het werkelijke aandeel van het verdeelmodel wordt bij deze groep gemeenten bepaald door een glijdende schaal gebaseerd op het inwonertal. Hoe meer inwoners, hoe groter het aandeel van het verdeelmodel.

⁸² Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: WAO, WAJONG en WAZ (in % van inwoners van 15-64 jaar) en aantal banen in COROP-regio (in % van de beroepsbevolking in COROP-regio).

Samenstelling klankbordgroep

Kees Mosselman (RSD Kromme Rijn Heuvelrug)

Jos van Wesemael (Den Haag)

Peter Dingemanse (Orionis Walcheren)

Marten Bosma (Leeuwarden)

Toon van Dongen (Breda)

Marije van Dodeweerd (Divosa)

Edith van Ruijven (VNG)

Gerco Weenink (MinFIN)

Nienke Hoogstraten (MinBZK)

Marlene Stoel (MinSZW)

John Zevenbergen (MinSZW)

Maarten van Woerden (MinSZW)

Bas de Ruijter (MinSZW; Projectleider).

Sander Rispens (Leeuwarden)

Jan van Eck (MinSZW)

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebestuur op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieulegges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebestuur en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.
- 03-3 C. Hoebe, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.

- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsum*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.
- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.

- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010.
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011.
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra, C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012.
- 12-3 C. Hoeben, M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012.
- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, *Voorbereiding monitor Doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012.
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterbedrijven*, 2012.
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterbedrijven en waterschappen*, 2012.
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013.
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013.
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013.
- 13-4 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben, J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief*, 2013.
- 13-5 J. Veenstra, H.M. Koolma, M.A. Allers, *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*, 2013.
- 13-6 M.A. Allers, A.J.E. Edzes, M. Engelen, J.B. Geertsema, S. de Visser, E. Wolf, *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, 2013.